

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'ÉTAT ACTIONNAIRE

ET

ADMINISTRATEUR DE SOCIÉTÉS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Soutenue le 11 Décembre 1925, à 2 heures

PAR

GEORGES PLATON

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

JURY

Président : M. GERMAIN-MARTIN, professeur

Suffragants { M. TRUCHY, professeur
M. MESTRE, professeur

MARSEILLE

SOCIÉTÉ ANONYME DU SÉMAPHORE DE MARSEILLE
(ANCIENNE MAISON BARLATIER)

17-19, rue Venture

1925

L'ÉTAT ACTIONNAIRE
ET
ADMINISTRATEUR DE SOCIÉTÉS

L'ÉTAT ACTIONNAIRE

ET

ADMINISTRATEUR DE SOCIÉTÉS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

Soutenue le 11 Décembre 1925, à 2 heures

PAR

GEORGES PLATON

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques

JURY

Président : M. GERMAIN-MARTIN, professeur

Suffragants { M. TRUCHY, professeur
 { M. MESTRE, professeur

MARSEILLE

SOCIÉTÉ ANONYME DU SÉMAPHORE DE MARSEILLE

(ANCIENNE MAISON BARLATIER)

17-19, rue Venture

1925

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

De tout temps le rôle économique de l'Etat a été l'objet de vives controverses et de critiques, peut-être justes en elles-mêmes, mais qui n'envisageaient pas toujours la question sous son angle véritable.

Nous nous proposons, dans cette étude, d'examiner ce rôle particulier de l'Etat, uniquement d'après celles de ses manifestations qui se réclament d'une forme nouvelle d'activité communément appelée « Société d'économie mixte ». Cette dénomination signifie que l'Etat et quelquefois d'autres collectivités publiques s'associent à des particuliers pour assumer la gestion de certaines entreprises qui conservent extérieurement l'apparence de sociétés privées.

Auparavant, nous voudrions, dans cette introduction, préciser quelques notions fondamentales et générales relatives au rôle économique de l'Etat. L'examen rapide de sa double évolution : dans son contenu et dans son but d'une part, dans ses formes d'autre part, montrera la genèse de l'institution nouvelle qui nous intéresse. Nous pourrons ainsi l'examiner ensuite non plus comme un fait isolé, mais comme la conséquence logique d'un passé déjà long ; et notre jugement sur elle en sera plus sain, plus impartial.

§ 1. — *Nécessité du rôle économique de l'Etat*

Parmi les besoins qu'éprouve une collectivité organisée, il en est d'un certain ordre que l'activité privée ne peut à elle seule satisfaire.

Nous diviserons ces besoins en deux catégories, — sans que d'ailleurs cette classification, établie pour la clarté d'un exposé théorique, se retrouve aussi nettement tranchée dans la réalité : besoins d'ordre politique, et besoins d'ordre économique.

Dans les premiers figurent la sécurité à l'extérieur et à l'intérieur, l'ordre public, dont le maintien ne peut être assuré

que par une majorité reconnue au dedans et au dehors et assez forte pour permettre aux individus de recueillir librement le fruit de leur activité, dans le cadre général des lois existantes.

Parmi les seconds, il faut ranger certaines entreprises d'intérêt public : la distribution de l'eau, de la lumière, par exemple, — dont la réalisation, dans un régime de liberté, pourrait être entravée par le seul mauvais vouloir de quelques individus ; entreprises cependant d'une importance essentielle pour un pays.

La satisfaction de ces besoins présente le double caractère d'être utile à l'ensemble des membres de la collectivité et de nécessiter, pour son accomplissement, l'autorité d'un organe commun, disposant d'une action coercitive suffisante pour défendre l'intérêt collectif contre le fait d'individus mal intentionnés ou simplement coupables d'inertie.

Cette contrainte, les particuliers ne peuvent l'exercer, ni seuls, ni même groupés, car leur action risquerait de devenir tyrannique, ou tout au moins égoïste et partielle, et leur volonté, ne représentant pas celle de l'ensemble de la collectivité, n'arriverait jamais à s'imposer avec assez de force.

L'Etat, lui, au contraire, est apte à satisfaire ces besoins.

Il est né de cette nécessité même de créer un organe capable de remplir un tel rôle. Dès son origine, il assuma les fonctions politiques essentielles : la défense du territoire contre les attaques extérieures, le maintien de l'ordre et de la paix à l'intérieur. Peu à peu à ces fonctions politiques vinrent s'ajouter des fonctions économiques, parmi lesquelles, au premier rang, l'établissement de voies de communication.

L'Etat, il est vrai, ne présente pas, dans l'accomplissement de sa tâche économique, toutes les qualités désirables ; on lui a maintes fois reproché, non sans raison, son incapacité industrielle et commerciale, entachée de lenteur bureaucratique, d'inertie, d'irresponsabilité (1).

Mais il présente, par contre, au plus haut point, certains caractères absolument indispensables à l'exercice des fonctions particulières que nous venons de dégager ; de toutes les

(1) Cf. sur la question : Y. GUYOT : La gestion par l'Etat et les municipalités, Paris, 1913.

H. FAYOL : L'incapacité industrielle de l'Etat ; les P. T. T. Paris, 1921.

personnes, morales ou autres, l'Etat, en effet, paraît certainement la mieux placée pour posséder le sens de l'intérêt général et la mieux défendue contre le souci de préoccupations mesquines. Il jouit surtout du pouvoir de contrainte indispensable, de cette action coercitive seule capable de maintenir l'ordre, de créer des entreprises d'intérêt commun envers et contre tous les obstacles individuels et égoïstes. Et, ces attributs inappréciables pour le succès de l'œuvre collective, de tous les groupements actifs, l'Etat est seul à les posséder avec autant d'ampleur.

Il a donc de toute nécessité un certain rôle économique à remplir. C'est la conclusion logique à laquelle nous amènent les observations précédentes. Etant données l'importance primordiale des besoins collectifs que nous avons signalés, l'incapacité des particuliers d'une part, et d'autre part l'aptitude de l'Etat à les satisfaire, on ne peut honnêtement refuser à celui-ci tout rôle économique.

Les faits d'ailleurs viennent à l'appui du raisonnement en nous offrant mille exemples qui prouvent que de tout temps, dans tous les pays, l'Etat a toujours déployé, dans cet ordre d'idées, une activité plus ou moins vaste (1) que l'on s'accorde, en général, à juger d'une utilité incontestable.

Cependant, les inconvénients que présente intrinsèquement pareille gestion font désirer que l'Etat, dans l'accomplissement de sa tâche économique, observe deux règles essentielles : d'une part, qu'il restreigne son intervention aux cas tout à fait nécessaires, justifiés par un critérium précis ; d'autre part, qu'il exerce son activité sous la forme la meilleure pour l'ensemble des intérêts du pays.

Nous allons examiner, dans les deux paragraphes suivants de notre introduction, comment l'Etat, au cours de son évolution, s'est conformé à l'observance de ces règles.

(1) Cf. sur la question : Les traités d'économie politique. — Plus spécialement : A. JOURDAN : Du rôle de l'Etat dans l'ordre économique. Paris, 1882.

E. VILLEY : Même sujet, même année, tous deux, prix Rossi, 1881.

§ 2. — *Etendue du rôle économique de l'Etat*

Nous diviserons, dans ce paragraphe, les fonctions économiques de l'Etat en deux groupes :

D'abord, celles qui se présentent plutôt comme l'accessoire de ses attributions politiques et qui comportent surtout, de la part de la puissance publique, l'exercice d'un contrôle ou d'une réglementation.

Puis, les fonctions économiques proprement dites. Celles-ci, bien qu'elles aient toutes à leur base un motif politique plus ou moins caché, ont trait cependant à des entreprises d'un caractère nettement économique et indépendant et exigent, de la part des collectivités qui les assument, un rôle actif, direct ou indirect.

a) *Premier groupe.* — Dans le premier groupe, nous notons :

Des mesures douanières venant sous la forme d'arrêtés, de décrets ou de lois, seconder la politique des subsistances poursuivie par tous les chefs d'Etat, et, plus tard, protéger l'industrie et le commerce nationaux ;

Des mesures tendant à assurer la sécurité et la fidélité dans les transactions : contrôle quantitatif par l'institution d'une monnaie et de poids et mesures garantis par l'Etat, contrôle qualitatif par l'apposition de poinçons officiels tendant à prévenir les fraudes contre lesquelles le consommateur se trouve de moins en moins armé à cause des progrès croissants d'une production toujours plus complexe ;

Des mesures ayant trait à la législation commerciale et tendant à donner à l'activité privée un cadre utile, stable et sûr qui soit conforme en même temps à la justice et au bien public ;

Enfin, dans une catégorie un peu spéciale, des mesures de réglementation du travail s'adressant directement non plus à l'ensemble des producteurs ou des consommateurs, mais à une certaine catégorie d'entre eux ; mesures d'intérêt très général cependant parce qu'elles tendent à faire régner l'ordre et la paix dans l'ensemble de la production.

Toutes ces interventions de la puissance publique ont subi une évolution semblable, marquée par une extension sans cesse croissante. La protection douanière, limitée d'abord aux produits alimentaires de première nécessité, atteignit par la suite, avec le développement des relations internationales, les produits industriels concurrencés par l'étranger. Le contrôle public, après que la production fut devenue libre, s'est appesanti sur des fraudes de plus en plus nombreuses et, pour des raisons techniques, beaucoup plus difficiles à déjouer. La législation commerciale, depuis sa codification au début du XIX^e siècle, s'est accrue dans des proportions considérables, cherchant à s'adapter à tous les modes de production nécessités par le progrès scientifique et à protéger aussi la foule croissante des capitalistes qui confient leur instrument de travail en des mains étrangères, mieux placées que les leurs pour le faire valoir, mais difficiles à surveiller dans leur activité libre et lointaine. La réglementation du travail, née lors de l'apparition des manufactures et de la division des producteurs en deux classes nettement tranchées et de puissances inégales, s'est largement répandue dans tous les pays, avec le développement de l'industrie et l'attribution à la classe ouvrière de pouvoirs civiques qui ont fait d'eux un facteur important des parlements modernes.

Ainsi, à cette évolution nous trouvons trois sortes de causes essentiellement connexes :

Des causes économiques, primordiales, qui à elles seules conditionnent presque toute l'extension notée ; c'est, au premier rang de celles-ci, l'avènement du machinisme et la création d'entreprises de plus en plus puissantes qui provoquent la séparation du capital et de la direction, la division des producteurs en deux groupes isolés : les patrons et les salariés ;

Des causes sociales, liées aux précédentes ; c'est l'inégalité croissante des conditions et le désir humanitaire d'y remédier dans une certaine mesure — juste mobile, fondement de doctrines récentes qui l'ont depuis lors considérablement étendu au point d'en tirer des conséquences générales d'une gravité exceptionnelle ;

Des causes politiques enfin, parmi lesquelles l'avènement

au pouvoir de gouvernements démocratiques qui représentent de plus en plus la grande masse anonyme des faibles, défendant leurs intérêts menacés par l'entremise d'une réglementation publique largement entendue.

Si l'on examine l'ensemble des fonctions de l'Etat que nous avons classées dans ce premier groupe, il est possible d'en dégager quelques-uns des caractères essentiels :

1° Toutes ces mesures procèdent par voie de législation, de contrôle, de réglementation ; elles ne comportent pas de rôle économique actif de l'Etat. L'activité privée est sauvegardée et constitue même le fondement sur lequel s'appuie ce régime d'intervention publique. Si la réglementation du travail apporte quelques entraves à la libre activité privée dans le souci de rétablir une égalité détruite par le progrès économique, nous avons vu comment elle peut, d'un autre côté, être considérée comme un élément utile d'ordre et de paix apporté à la production. Finalement, il est permis d'affirmer que ces mesures tendent bien à favoriser directement et également tous les particuliers dans le développement de leur activité, dans leur effort vers une production accrue.

2° Dans chacun de ces cas, l'intervention de l'Etat paraît justifiée par le souci du bien commun. Elle atteint en général l'ensemble des producteurs et des consommateurs et défend leurs intérêts dans la mesure où ils s'allient avec l'ordre public.

Ces dispositions créent le cadre, organisent le milieu dans lequel les particuliers pourront exercer leur activité, très grand avantage que seules de légères entraves viennent tempérer.

Ainsi, il semble équitable de reconnaître que ces interventions de l'Etat sont en général utiles, tout autant du moins qu'elles restent dans de sages limites. Mais il ne faudrait pas que, sous prétexte d'améliorer le sort des plus faibles, elles imposent aux entreprises privées une gêne exagérée qui, les paralysant, priverait la société d'une somme de biens dont la perte ne serait point compensée par les quelques avantages spéciaux concédés sous la pression de la puissance publique.

b) *Deuxième groupe.* — Dans le deuxième groupe nous avons classé les fonctions économiques proprement dites, c'est-à-dire celles qui comportent de la part des collectivités qui les assument un rôle actif. Elles tendent toutes à défendre un patrimoine social contre les entreprises individuelles — patrimoine constitué et maintenu en dehors du domaine de l'activité privée — pour trois sortes de raisons, que nous isolerons nettement pour plus de clarté.

C'est tout d'abord le souci d'une meilleure technique qui la plupart du temps a poussé les communes à reprendre les services publics d'intérêt collectif, tels que ceux du gaz, de l'électricité, des transports. Ce point de vue n'a d'ailleurs jamais été véritablement soutenu que par des collectivités secondaires, au sujet d'entreprises d'intérêt local.

Le patrimoine de l'Etat, d'autre part, s'est considérablement accru par suite du désir qu'il avait de renforcer sa puissance politique et économique et d'élever le niveau de l'économie nationale. C'est ainsi que s'est constitué presque tout le domaine public de l'Etat. Sous ce mobile viennent se ranger la plupart des entreprises industrielles et des services publics dans la gestion desquels l'Etat a une influence souvent prépondérante : les chemins de fer, les canaux, les postes et télégraphes, les monopoles, par exemple.

Enfin, il est un patrimoine social plus restreint qui résulte, lui, d'une pensée humanitaire de paix sociale, d'un effort vers une moindre inégalité dans la répartition des richesses et du bien-être : telles sont les entreprises dont l'Etat et les autres collectivités prennent non seulement l'initiative mais aussi la plus grosse part d'activité, poursuivant des buts de politique sociale.

Une étude séparée de chacun de ces trois groupes de fonctions nous fera voir que l'ensemble de la catégorie a évolué comme la précédente dans le sens d'une extension constante, mais plus prononcée encore que celle que nous avons notée ailleurs.

L'intervention des municipalités est allée croissant dans le domaine des services publics locaux. Nous avons dit à grands traits comment les particuliers avaient besoin, pour vaincre les résistances individuelles, de l'appui de la collectivité afin d'établir des lignes électriques, des conduites de gaz,

etc. Mais, forts du droit d'expropriation qui leur fut donné, les entrepreneurs durent subir entre eux, malgré tout, la lutte affaiblissante d'une concurrence coûteuse jusqu'au moment où ils s'entendirent pour former un monopole de fait. C'est alors que, poussées par des raisons sociales et économiques, les municipalités accentuèrent leur emprise directe : elles ont entendu ainsi éviter des gaspillages, permettre une meilleure organisation technique des entreprises, profiter aussi elles-mêmes des bénéfices que leur intervention contribuerait à accroître, supprimer les difficultés et les procès qui sans cesse divisaient villes et compagnies concessionnaires, doter enfin la population de services meilleurs et à tarifs moins élevés.

A la base de l'extension considérable des services publics nationaux, s'il y a parfois une raison technique analogue aux précédentes, il y a surtout une préoccupation dominante d'un autre ordre : c'est le souci de renforcer la puissance de l'Etat, en augmentant par exemple ses moyens financiers, ce qui explique en partie les monopoles fiscaux ; le souci constant aussi de l'économie nationale et le ferme désir d'obtenir une utilisation parfaite des richesses du pays et d'assurer, si possible, son indépendance en prévision d'une guerre qui l'isolerait des autres nations. Ce mobile apparaît dans la politique des chemins de fer suivie par la plupart des Etats : en intervenant directement ils veulent garantir le transport occasionnel des troupes ; il se retrouve encore dans la genèse de monopoles tels que celui des poudres.

Nous ne nous arrêterons pas sur l'accroissement du mouvement social dû à l'évolution de doctrines nouvelles et à la diffusion de régimes politiques démocratiques ; la part active prise par la puissance publique est suffisamment justifiée par l'inertie des particuliers.

Après cet exposé des causes qui ont contribué à l'extension du rôle économique de l'Etat, il nous reste à signaler, dès maintenant, le rôle de premier plan qu'allait jouer dans ce mouvement un événement d'une ampleur et d'une importance exceptionnelles. La dernière guerre, par les besoins énormes qu'elle a créés, a exalté les préoccupations nationales que nous venons d'invoquer et amené nécessairement une multiplication formidable des entreprises publiques. Nous aurons l'occasion de revenir plus loin sur ce fait essentiel ; mais il

nous a paru bon de situer cette cause parmi les autres afin d'en faire mieux saisir le poids dans l'évolution étudiée.

Toutes ces fonctions économiques de l'Etat et des autres collectivités comportent de leur part non plus ici une simple réglementation, mais une action véritable, plus ou moins directe, plus ou moins primordiale. Elles excluent en principe, mais à des degrés divers, l'activité privée, ou du moins soustraient à la libre emprise des particuliers certaines catégories de biens. Ces biens l'Etat ne les exploite pas toujours lui-même, mais en fait il choisit toujours le mode d'administration qui lui convient et qui sert le mieux ses fins. Cette catégorie de fonctions repose donc sur les principes tout différents de ceux que nous avons vus dans le groupe précédent. Ici on apporte une entrave très nette à l'activité privée, ce qui constitue une exception grave aux lois économiques courantes.

Au nom de quels intérêts cette attitude se justifie-t-elle ? L'Etat cherche-t-il encore ici le bien commun, ou au contraire poursuit-il des appétits égoïstes ? Il semble bien que dans toutes les fonctions assumées par les collectivités, dans la période qui a précédé la guerre, on ne puisse relever d'autre préoccupation que le bonheur des individus ; mais ce n'est plus ici l'individu pris dans sa petite vie égoïste et isolée que l'Etat veut aider, ce sont les individus considérés de plus haut, dans leur ensemble, les individus en tant qu'ils sont membres et supports directs ou indirects de l'Etat ; et si, d'autre part, des préoccupations financières semblent pourtant inspirées d'un pur sentiment étatiste, on peut dire encore que c'est bien l'Etat qui en est l'objet, mais l'Etat en tant qu'il est le lien supérieur nécessaire unissant les individus.

C'est donc, en général, l'intérêt des individus que l'Etat poursuit, intérêt collectif qu'il vise directement dans sa politique sociale, dans les services publics qu'une préoccupation technique le pousse à assumer, — indirectement lorsqu'il cherche surtout à augmenter sa puissance politique et économique, lorsqu'il veut créer une économie nationale supérieure.

Cette conception du rôle économique de l'Etat va brusquement changer du fait de la guerre ; pendant plusieurs années, un point de vue exceptionnel triomphera. L'intérêt des particuliers s'efface devant celui de l'Etat, collectivité menacée

au dessus et en dehors des groupes sociaux, souche indispensable à la vie des individus et qu'il faut à tout prix sauvegarder. On ne se préoccupe plus d'une économie plus parfaite dirigée vers un meilleur avenir ; il s'agit de passer victorieusement la minute présente et toutes les mesures prises pendant cette période ne tendent qu'à développer la puissance maximum de l'Etat.

Mais l'après-guerre ramènera le souci de l'intérêt collectif que l'accumulation des ruines rendra plus précieux encore qu'auparavant. C'est donc bien là ce qu'il faut considérer comme le critérium normal qui conditionne les fonctions économiques des collectivités publiques et de l'Etat en particulier. Tous les exemples envisagés nous confirment dans cette opinion ; bien que l'intérêt collectif nous apparaisse d'une conception diverse selon les cas, avec plus ou moins d'ampleur, plus ou moins de généralité, cependant il ressort nettement de chacun d'eux. Par intérêt collectif, il faut entendre la somme des intérêts semblables d'un groupe d'individus, relatifs à un besoin d'une importance telle qu'elle fait craindre d'en confier la satisfaction à une activité privée — par conséquent égoïste — et justifie l'intervention de la puissance publique. Il semble bien que ce soit ce mobile même qui ait toujours guidé l'Etat lorsque sous une quelconque des raisons précédemment indiquées, il s'est immiscé dans le domaine économique privé.

Ce critérium conditionne le champ où se développent les institutions que nous allons avoir à étudier. A son sujet, on peut d'ores et déjà remarquer tout le danger d'un système qui, sous le couvert d'une cause première aussi vague, est libre d'étendre son action pour ainsi dire sans limites, aux dépens de l'activité privée. Cette notion d'intérêt collectif demanderait à être précisée et ce serait tout avantage pour l'économie nationale elle-même que l'on veut développer, pour les sociétés qui ont besoin avant tout et par dessus tout d'un pacte de sécurité et de stabilité qui garantisse au libre jeu de leur activité un champ suffisamment vaste et à l'abri de tout envahissement imprévu.

Il nous reste à voir dans un dernier paragraphe sous quelles formes et par quelle évolution l'Etat s'est efforcé d'atteindre son but dans le domaine économique qui lui a paru nécessiter son intervention.

§ 3. — *Formes sous lesquelles l'Etat exerce son rôle économique*

1° *Formes classiques.* — Il est un premier mode de gestion auquel, dans une période d'esprit libéral, on ne pouvait pas ne pas songer : il consiste à laisser les services d'intérêt public à des entreprises privées. C'est ce qui s'est passé en Angleterre et en Amérique par exemple pour les chemins de fer. On sait trop les gaspillages, les inégalités de sort entre les diverses régions auxquels cela conduit et les ententes qui finissent toujours par faire de l'entreprise un monopole privé. On sait aussi à quel rançonnement des consommateurs aboutissent en fait ces monopoles privés et l'on comprend que la puissance publique intervienne au nom de l'intérêt général.

Il se peut alors que l'Etat, intervenant, institue un régime tout à fait à l'opposé du précédent ; la régie directe où il assume seul la gestion de certains services. Nous en avons plusieurs exemples : certains monopoles, comme les tabacs, les poudres, en France. C'est peut-être là le mode d'entreprise qui a donné lieu au plus grand nombre de critiques. Et il serait difficile de n'y pas souscrire lorsqu'elles s'énoncent : incapacité, bureaucratie, lenteur, irresponsabilité.

Entre ces deux régimes absolus, il en est d'autres, mitigés, auxquels la puissance publique a eu recours dans l'espoir de corriger les défauts des systèmes précédents. Ainsi elle se contente souvent de prescrire certaines obligations pour défendre l'intérêt des consommateurs et l'ordre public et quelques stipulations relatives au partage des bénéfices ; et, à la compagnie privée qui promet d'observer ces règles, elle confie la gestion du service qu'elle facilite par l'octroi de certains privilèges de puissance publique.

C'est tantôt la régie intéressée, où la personne publique reste maîtresse des tarifs et supporte les risques, le régisseur recevant une redevance fixe ou proportionnelle aux bénéfices pour l'exploitation dont il est chargé ; tantôt la concession, où le particulier assume non pas seulement l'exploitation, mais aussi l'administration de l'entreprise, les clauses du contrat d'association étant stipulées dans un cahier des charges

général. La compagnie concessionnaire reçoit pour se rémunérer de ses travaux le droit de percevoir sur les particuliers des taxes ou péages, mais s'engage aussi le plus souvent à verser une redevance annuelle à la personne publique.

Dans ces deux applications d'une même idée qui consiste à allier les capacités d'ordres différents de l'Etat et des particuliers, on peut noter deux graves défauts qui se retrouvent d'ailleurs plus prononcés dans la régie intéressée, où l'Etat garde un rôle prépondérant, que dans la concession où l'Etat s'efface au profit du particulier ; tout d'abord, un manque de souplesse qui provient de ce que la gestion appartient à deux pouvoirs divergents, associés dans une alliance plus ou moins complexe et plus ou moins heureuse ; ensuite, pour l'Etat, une source de dépenses exagérées, soit qu'il ne reçoive pas la part de bénéfices à laquelle il aurait droit, soit que le système empêche de réaliser un profit seulement normal.

En résumé, si l'on excepte le cas, de plus en plus rare d'ailleurs, où le service relève uniquement de l'initiative privée, quelle que soit la forme envisagée, c'est la puissance publique qui gère, tantôt seule, tantôt avec le concours d'entreprises privées. En effet, qu'elle conserve pour elle la totalité des pouvoirs ou qu'elle en délègue une partie à des particuliers, elle garde toujours la haute main administrative sur l'affaire, et c'est à cette influence publique prépondérante, à formes rigides et étroites, que l'on attribue généralement tous les insuccès subis par ces diverses formules.

2° *Forme nouvelle.* — C'est alors qu'une forme nouvelle apparaît, appelée « économie mixte ». C'est elle qui va faire l'objet de cette étude. Déjà elle se montre revêtue d'un premier caractère, négatif pour ainsi dire : elle est une réaction contre l'insuffisance manifeste des autres systèmes. Avant tout elle est quelque chose de différent de tout ce qui a été tenté jusqu'à ce jour. Elle cherche d'abord à se soustraire à l'esprit bureaucratique et gouvernemental auquel on a attribué non sans raison tous les vices des systèmes antérieurs.

Mais cette formule renferme aussi des caractères positifs très originaux. Nous les dégagerons dans la première partie de notre étude au travers des divers cas d'application auxquels elle a donné naissance.

Auparavant, à la fin de cette introduction, nous en terminons avec les notions générales en donnant une définition de la formule et en disant quelques mots sur ses causes et ses origines premières.

De l' « économie mixte » le D^r R. Passow a donné une explication qui nous paraît très bonne : « Une entreprise dans laquelle le capital responsable, le capital-actions de la société, est apporté, pour une partie, par de simples particuliers, et, pour l'autre partie, par des administrations publiques (villes, cercles, provinces ou Etats), et dans laquelle, de plus, la direction supérieure est exercée de concert par des personnes privées et par les représentants des personnes publiques intéressées, ces deux conditions devant être réalisées simultanément pour qu'il y ait société d' « économie mixte » (1).

Remarquons que le sujet de notre étude — l'Etat actionnaire et administrateur — entre parfaitement dans le cadre de cette institution.

Ainsi, à première vue, cette formule paraît bien répondre aux préoccupations qui ont déterminé son adoption et réaliser un progrès réel sur tous les autres systèmes déjà expérimentés en cherchant à remplacer l'esprit gouvernemental par un esprit à tendance nettement privée.

Parmi les causes qui sont à l'origine de cette formule, il y a d'abord toutes celles que nous avons déjà examinées et qui ont provoqué l'extension croissante des fonctions économiques de l'Etat. A mesure que celles-ci devenaient plus importantes en effet, il y avait un intérêt public d'autant plus grand à éviter les gaspillages et les mauvaises gestions qui se faisaient sentir sur une échelle toujours plus vaste.

En même temps un vaste mouvement corporatif se dessinait, s'amplifiait ; partout des syndicats de producteurs, de consommateurs se créaient prétendant régler les intérêts de

(1) L'ouvrage fondamental sur cette forme d'organisation d'un service public est celui de M. RICHARD PASSOW : *Die gemischt privaten und öffentlichen Unternehmungen*, Jena, 1912.

En France, voir : *Semaines sociales de France*, Strasbourg, 1922. *Rev. Ec. Pol.*, 1920, n° 3. KAEPELIN : *Le système dit d'économie mixte dans les entreprises publiques en Allemagne*.

Rev. Pol. et Parl., 1923, mars. E. MIREAUX : *Les nouvelles formules d'organisation économique*.

leur groupement. Ils étaient soutenus dans leur prétention par des doctrines sociales plus ou moins catégoriques, les unes parlant de confier entièrement l'exercice de la profession à tous ceux qui y étaient attachés à quelque titre que ce fut ; les autres, plus modérées, voulant seulement faire participer l'Etat aux diverses professions comme un particulier, ou plutôt comme représentant un immense syndicat de tous les producteurs, les intérêts plus directs devant avoir à côté de lui une représentation d'étendue variable.

Les gouvernements démocratiques se sont emparés de cette idée et n'ont pas hésité à en faire quelques premières applications, d'abord isolées. Une fois ses possibilités de réalisation démontrées, les événements ont eu une large part dans le succès de la formule. Parmi ces événements, la guerre a joué un rôle essentiel. Elle a donné naissance à toute une floraison d'entreprises nettement étatistes, mais dans lesquelles on a cependant reconnu la nécessité de conserver des directives privées. Ainsi, la guerre a fourni un champ d'expérience merveilleux. Elle a surtout facilité à l'Etat l'entrée dans de très nombreuses entreprises et lui a permis, après les hostilités, de conserver quelques-unes des positions conquises en s'abritant sous le couvert d'une institution désormais en faveur : l'« économie mixte ».

Les applications de ce mode particulier d'entreprises sont assez peu nombreuses avant la guerre.

Tout d'abord, on rencontre quelques cas très anciens où l'Etat est actionnaire dans des entreprises d'intérêt national. Parmi ceux-ci :

Sous l'Ancien Régime, les Compagnies de Colonisation (1) étaient des sociétés privées qui s'étaient constituées, à défaut pour la royauté de pouvoir subvenir à elle seule aux nécessités financières énormes de pareilles entreprises, mais, sociétés derrière lesquelles se cachait, en réalité, l'action prépondérante de l'Etat, animé du souci de l'intérêt public. Leurs chartes constitutives émanaient tout entières du pouvoir central qui réglait ces institutions comme bon lui semblait ; il ne craignait pas, en cas de besoin, de leur donner un appui par n'importe

(1) Cf. THALLER : Les Sociétés par actions dans l'ancienne France (Annales de Droit commercial, 1901, p. 185).

quel procédé, dans la méconnaissance la plus absolue du droit commun. Devant pareille incertitude, les souscriptions devinrent rares et difficiles bien que le Roi donnât souvent l'exemple en souscrivant lui-même. Il n'y a donc pas ici véritable « économie mixte » puisque sous une forme privée, ces sociétés étaient en fait entièrement dans la main du pouvoir central, théoriquement, par leur charte concédée et instable, en fait, par leurs besoins incessants d'appuis extra-légaux et d'argent.

D'autre part, l'exploitation des mines (1), à base d'activité privée, reposait néanmoins sur un fondement de droits régaliens d'origine très reculée. Au moment de l'introduction des sociétés anonymes, l'Etat fut sollicité, en l'absence d'une législation organisée, d'obliger les actionnaires à verser ; il en profita pour resserrer son contrôle sur les mines, nommer les directeurs et quelquefois souscrire lui-même des actions, dans l'espoir qu'il pourrait ainsi mieux sauvegarder l'intérêt public. Là encore il n'y a pas véritable « économie mixte ». C'est l'exemple d'une « économie privée » qui cherche à s'organiser : les sociétés par actions commencent seulement à fonctionner et, en l'absence d'un statut suffisamment établi, sont obligées pour survivre de faire appel au pouvoir supérieur.

Ainsi, dans aucun de ces cas, on ne se trouve en présence d'un Etat qui impose son concours à des entreprises en pleine activité, sous un prétexte la plupart du temps étranger à la bonne marche technique de l'affaire. C'est ici plutôt l'image d'un tuteur venant seconder les débuts dans la vie d'un jeune esprit audacieux mais qui, trop faible pour son entreprise, demande l'aide d'une puissance supérieure. Ce ne sont là que des cas isolés qui ne répondent encore à aucune théorie arrêtée.

Les véritables débuts de l'« économie mixte » se placent vers la fin du xix^e siècle. On en trouve plusieurs applications en Belgique. Nous les examinerons tout à l'heure.

Après la guerre et en partie à cause d'elle, comme nous

(1) Cf. M. ROUFF : Les mines de charbon en France au xviii^e siècle, surtout pp. 276 et 439.

l'avons expliqué, se produit une véritable éclosion d'entreprises d' « économie mixte ». Nous les étudierons aussi ; mais, d'ores et déjà, nous pensons devoir signaler que, dans les divers pays, on assiste à des réalisations très diverses, très complexes, difficiles à classer autour d'une idée commune. Nous essaierons cependant de les grouper logiquement au cours de notre exposé. Remarquons simplement ici que ces divergences tiennent d'abord à l'influence, différente selon les pays, des mobiles qui conditionnent ce mode d'entreprises et que nous avons dégagés. Tous les pays n'ont pas au point de vue corporatif, au point de vue des doctrines, au point de vue du régime politique, le même degré d'avancement. La diversité des manifestations provient aussi de ce fait que l'idée est encore dans son premier âge et tous ceux qui l'adoptent s'efforcent, en variant la formule, de trouver une combinaison qu'on puisse justement considérer comme chef-d'œuvre. Autrement dit, nous sommes encore dans une période de tâtonnements.

Cette étude sera composée de deux parties :

Dans la première partie, nous examinerons les divers cas d'application : ceux d'avant-guerre et ceux actuels. Nous essaierons de dégager de leur évolution l'idée générale du système et ses tendances :

Dans la deuxième partie, nous critiquerons ce système, à la fois dans le fonds et dans le détail, du point de vue politique et économique et du point de vue juridique.

Puis nous concluerons en essayant d'entrevoir l'avenir qui lui est réservé.

PREMIERE PARTIE

LES DIVERS CAS D'APPLICATION DE L'ÉCONOMIE MIXTE

Dans l'examen presque chronologique que nous nous proposons de faire, la guerre, qui nous est apparue déjà comme un facteur important dans l'évolution du rôle économique de l'Etat en général, dans l'élaboration du système d' « économie mixte » en particulier, à la fois quant à leur contenu et quant aux formes extérieures de leur application, nous paraît pouvoir être choisie comme pivot de notre exposé, étant donnée son influence même.

Cet événement capital commandera la division de cette première partie en trois chapitres principaux : les entreprises d' « économie mixte » avant, pendant et après la guerre.

CHAPITRE PREMIER

LES ENTREPRISES AVANT LA GUERRE

Nous observerons dans cet exposé, comme nous l'avons déjà fait dans notre introduction, une division des entreprises en trois catégories, basée sur les mobiles divers qui ont inspiré directement l'intervention de la ou des collectivités :

Entreprises dont l'origine se rattache à une question de technique ;

Entreprises liées à une question d'intérêt national ;

Entreprises sociales.

SECTION I. — Entreprises dont l'origine se rattache à une question de technique

Parmi les entreprises collectives mixtes dont l'origine est liée tout spécialement à une question de technique, il n'y a guère que des entreprises d'intérêts locaux ; les autres, de plus grande portée, étant toujours inspirées par des mobiles supérieurs.

On peut ici distinguer deux groupes :

D'une part, les services publics municipaux, tels que les tramways, la distribution de gaz, d'électricité, d'eau, où la forme mixte a été adoptée pour éviter tous les inconvénients du monopole privé ;

D'autre part, les entreprises municipales alimentaires, qui tendent surtout à réduire les dangers d'un ravitaillement irrégulier et à éviter la vente de produits malfaisants ou inutilement chers.

Les exemples de ces Sociétés sont nombreux et nous devons faire un choix, sans trop nous y attarder, parce qu'ils sont un peu en dehors du cadre de notre étude, l'Etat n'étant pas ici représenté.

I^{er} Groupe : SERVICES PUBLICS MUNICIPAUX

C'est en Allemagne que l'on trouve, sous la forme qui nous occupe, la municipalisation des services publics la plus avancée.

1° *L'Entreprise de distribution d'énergie électrique de Strasbourg* (1). — La ville de Strasbourg, à cette époque, sous l'empire de la législation allemande et entourée du brillant essor industriel allemand, a, la première, inauguré le système d'« économie mixte ».

Dans l'incertitude de l'avenir réservé à l'industrie de la distribution électrique encore à ses débuts, la Ville, qui avait reconnu en pareille matière la nécessité d'un monopole, passa un contrat de concession en 1895 avec la Berliner Allgemeine Elektrizitäts-Gesellschaft (A.E.G.) qui s'engagea à constituer une Société à Strasbourg pour l'exploitation de ce service. La Ville garde certains droits sur les tarifs ; elle participe aux bénéfices au delà de 5 % ; une possibilité de rachat est prévue ; enfin, la Ville impose qu'on lui réserve 40 % des actions et une représentation proportionnelle au Conseil de Surveillance.

Des considérations financières ont empêché la réalisation de ce contrat et retardé les débuts de l'« économie mixte ». Dans sa séance du 11 décembre 1899, le Conseil Municipal refuse une participation, mais stipule la remise gratuite à la Ville de 300 actions de 1.000 marks, soit 6 % du capital initial. Par contre, il n'y aurait plus de représentation au Conseil de Surveillance. La Société « Elektrizitätswerk Strassburg A. G. » (E.S.A.G.), est définitivement constituée le 1^{er} janvier 1900. Il n'y a donc pas encore une véritable « économie mixte ».

A l'approche de la date où la Ville pourra racheter, on remanie le contrat et la Ville, après avoir entendu les avis du maire contre la municipalisation, opte pour l'« économie mixte » et fait pression sur la Société qui l'accepte. Strasbourg reçoit 40 % du capital (30 décembre 1908) ; elle obtient aussi trois membres sur dix au Conseil de Surveillance. Par des

(1) Voir STAAT : Une entreprise d'économie mixte à Strasbourg. Paris, 1925.

achats secrets en Bourse, la Ville porta sa participation financière à plus de 50 % (majorité), soit une valeur totale de 8.242.462 marks.

Depuis, la Société a connu un bel essor ; ses résultats financiers sont favorables. De ce contrat ressort un intérêt très marqué pour la Ville et pour les consommateurs, non pas tant grâce aux tarifs que grâce à l'économie réalisée sur les centimes additionnels.

La Ville de Strasbourg a la paternité du système par la date de son premier contrat non appliqué (28 février 1895) (1), mais en pratique ce fut Essen qui le réalisa la première par la Rheinisch-Westfälische Elektrizitätswerk A. G. (RWE) où, dès 1901, étant actionnaire, elle possédait un siège sur trois au Conseil d'Administration.

2° *L'Entreprise rhénane de distribution d'énergie électrique.*

— Vers 1905, le monopole de l'électricité dans la région rhénane, aux mains de Stinnes (RWE) (2), prenait une puissance croissante considérable. Un groupe d'adversaires se forma à Dortmund, plusieurs centrales s'entendirent en Westphalie pour résister à ces tendances expansives très marquées. Peu après, des négociations intervinrent.

Par le contrat du 10 mars 1908, la R. W. E. cède une de ses centrales à une Société où elle ne conserve que 1/11 du capital-actions, le reste étant réparti entre plusieurs villes, cercles ou communes. En 1910, elle a passé un contrat typique de « Société mixte » (3). A cette date, 13 millions d'actions sont entre les mains d'Administrations, soit 1/3 du capital-actions de la R. W. E. Depuis, cette proportion a d'ailleurs augmenté.

3° *L'entreprise de distribution d'énergie électrique à Mulhouse : les Forces Motrices du Haut-Rhin.* — C'est un exemple semblable à celui de la R. W. E. D'abord Société privée, l'entreprise fut rachetée par la Ville en 1906, sous la pression du socialisme municipal. Mais elle subit la concurrence et préféra

(1) Ce système a connu, depuis, d'autres réalisations à Strasbourg. — Cf. Saat, p. 91.

(2) Cf. R. KAEPPÉLIN : Des projets de monopole de l'énergie électrique en Allemagne ; thèse, Paris, 1921, pp. 41, 47.

(3) KAEPPÉLIN, p. 47.

se transformer en Société d' « économie mixte ». Une entente s'établit entre les concurrents en 1910 ; on constitue l'Oberrheinischer Kraftwerke A. G. (Forces Motrices du Haut-Rhin), Société anonyme au capital de 20 millions de marks. 40 % reviennent à la Ville de Mulhouse qui en rétrocède 1/4 à Strasbourg, 1/8 à Fribourg, etc. Le Conseil d'Administration comporte proportionnellement : 10 administrateurs pour les associés privés, 4 pour Mulhouse, 2 pour Strasbourg, 1 pour Fribourg et le Préfet du Haut-Rhin. Une clause était stipulée au contrat destinée à empêcher pendant trois ans une participation plus importante de Mulhouse.

4° *L'entreprise de distribution de gaz de Berlin.* — A partir de 1907, l'exploitation, jusqu'alors municipale, se transforme en « entreprise mixte » : La Deutsche Gasegesellschaft est créée. Deux villes y souscrivent 68 millions de marks (Wilmersdorf et Schöneberg) et une entreprise privée, 14 millions de marks. La direction, détachée, est confiée à une Compagnie spéciale où les capitaux privés dominent largement.

5° On pourrait citer encore des entreprises de tramways conçues et organisées d'après le même système (1).

On trouve aussi d'autres exemples de Sociétés d' « économie mixte » à l'étranger, mais ils sont beaucoup plus rares (2). Certains pays, l'Angleterre notamment, ont déjà des régies municipales conçues sur des principes très souples et très libéraux, qui font beaucoup moins désirer un changement. Néanmoins, les villes souscrivent des actions dans des œuvres d'intérêt national.

(1) Par exemple : Remscheid (Allemagne) possède la majorité des actions de la Compagnie (Bouvier, Les Régies municipales, p. 47).

Id. En Autriche : en 1911, on assiste au début du processus de la municipalisation des tramways de Budapest (Annales de la Régie directe, tome xv, p. 53).

(2) Les villes de Francfort, de Gand souscrivent des actions dans des coopératives de construction d'habitations à bon marché (BOUVIER, p. 34).

En Suisse, le canton de Berne participe à une Société qui exploite la houille blanche ; il possède 94 % du capital. De même le canton de Vaud (Ann. Rég. Dir., tome II, 1908-09, p. 225).

Le plus souvent il n'y a pas « économie mixte » parce que les particuliers sont plus ou moins complètement absents. Ex. : Société des Salines Suisses du Rhin réunies.

2^me Groupe : SERVICES ALIMENTAIRES

Le même système a été adopté pour des entreprises de ravitaillement. Ici aussi les exemples abondent, surtout en Allemagne.

1° *Approvisionnement en lait*. — Les villes cherchent, dans l'« économie mixte » notamment, un moyen de limiter la liberté du commerce privé au nom de l'intérêt public. Il se forme des Sociétés par actions ou des coopératives où les municipalités se réservent, par l'achat de la majorité des actions, une influence prépondérante. Il en est ainsi pour la vente du lait.

Par exemple : Mannheim, en 1912, souscrit 135 actions sur 150 ; Karlsruhe, en 1915, souscrit 49.000 marks sur 75.000 ; Strasbourg en 1915, possède la majorité dans une entreprise semblable.

2° *Commerce des denrées alimentaires*. — La même chose se produit dans cette branche particulière d'activité : Stuttgart, Munich, Leipzig, en 1915, souscrivent 100.000 marks sur 300.000. Les municipalités ont ici des participations moins importantes dans l'ensemble à cause du manque de capitaux. Dans les autres pays, on relève des exemples analogues : Vienne, en 1910, participe au capital-actions d'une boucherie ; Budapest, en 1911, souscrit 60 % du capital d'une entreprise de commerce de denrées alimentaires.

Toutefois, les réalisations de ce groupe sont un peu particulières en ce sens que presque toutes correspondent à des nécessités imposées par la guerre. C'est surtout dans la faveur qu'elle connut en Allemagne pour l'exploitation des services publics locaux (examinés dans le groupe précédent) qu'il nous faut juger la formule en ce qui concerne ses manifestations rangées dans cette première section.

Le succès de la formule ressort nettement des paroles de M. Léoni, adjoint strasbourgeois, au Congrès des Villes allemandes à Cologne en 1914. Il y expose que 75 villes participaient à 91 « entreprises mixtes » d'un caractère purement industriel et y avaient investi un capital nominal de plus de 126 millions de marks.

Des quelques exemples étudiés, nous pouvons dégager les caractères essentiels revêtus par cette « économie » dans l'utilisation particulière qu'on en a faite : les entreprises auxquelles elle s'applique nécessitaient un monopole pour une raison technique de bonne exploitation. Le système a été choisi dans un esprit de réaction à la fois contre le monopole privé et contre la théorie du pur socialisme municipal.

Les Sociétés créées poursuivent la réalisation de bénéfices rémunérateurs en même temps que l'intérêt des individus en les défendant contre des prix exagérés, en améliorant aussi ces services d'une importance exceptionnelle dans la vie de chaque jour.

Cette portée généralement locale des entreprises explique d'ailleurs que ces Sociétés mixtes ne renferment guère, associées aux particuliers, que des collectivités secondaires.

SECTION II. — Entreprises liées à une question d'intérêt national

Dans la catégorie des entreprises destinées à renforcer la puissance politique et économique de l'Etat et à relever le niveau de l'économie nationale, on peut distinguer deux groupes :

1° Les entreprises qui ont pour but l'exploitation des services publics proprement dits et répondent à un besoin direct et général de la collectivité ;

2° Celles qui s'occupent de mettre en valeur des richesses nationales ou internationales, remarquables surtout par leur importance économique, et soumises à un régime d'exploitation mixte depuis qu'une extension du concept d'intérêt public a permis à la puissance publique d'intervenir.

Ici aussi, l'intérêt de l'individu est bien un des buts visés par ces entreprises ; mais ce sont des besoins d'un ordre plus général que l'on veut satisfaire. On protège l'individu non plus seulement en sa qualité de consommateur mais en tant qu'il est membre de la grande collectivité. Il est en outre un mobile plus profond auquel ces entreprises obéissent : c'est l'accroissement des forces de la société par une meilleure

gestion des services publics, par une utilisation plus complète des richesses du pays. On veut rendre l'Etat plus indépendant, plus puissant. L'intérêt national apparaîtra toujours prédominant, mais parfois il est en corrélation avec des intérêts collectifs secondaires, d'où les diverses formes d' « économie mixte » : tantôt l'Etat est seul actionnaire à côté de particuliers, tantôt il est actionnaire en même temps que d'autres collectivités publiques.

Nous examinerons successivement les exemples de l'un et de l'autre groupe.

1^{er} Groupe. — SERVICES PUBLICS PROPREMENT DITS

Parmi les services publics, nous relèverons quelques cas relatifs à des entreprises de banque et à des entreprises de chemins de fer.

Les Banques : On trouvera un premier exemple en Autriche, sous le régime impérial. La Banque hypothécaire de Croatie-Slovénie, à Zagreb, était, jusqu'en 1922, une institution privilégiée dont l'Etat croate possédait la moitié du capital social.

La Banque Suisse était fondée sur les mêmes principes.

La Hongrie offre, en 1916, un nouvel exemple. (Cette date nous fait empiéter un peu sur la période de guerre, mais nous pensons pouvoir le faire parce que cette institution n'en porte pas la marque et se rattache de par ses origines aux années précédentes). A cette époque, l'Etat hongrois participe à la fondation d'une Société dite « Institut Central de Banque » par l'apport d'un capital de 100 millions de couronnes et d'un fonds de réserve de 25 millions. L'Etat est le principal actionnaire ; 1.350 institutions bancaires sur 2.000 sont affiliées à la Société. La Centrale a un rôle d'utilité publique : placée au-dessus des institutions privilégiées de banque, elle les aide de ses conseils et matériellement ; elle est chargée aussi d'assainir le marché financier.

Les chemins de fer : En France, il y avait eu un premier projet d' « économie mixte » en 1835, lors de l'établissement de la ligne Paris-Le Havre. De même en 1880, à propos du chemin de fer de Paris à Orléans et pour celui de Strasbourg

à Bâle, le même système fut envisagé. Ces projets n'ont pas abouti à cause d'une spéculation intense pratiquée par les Banques, qui a fait redouter pour l'Etat les aléas énormes présentés par de telles affaires (1).

En 1884, on trouve en Belgique une première réalisation d'une importance et d'une portée exceptionnelles dans la période qui a précédé la guerre. Nous allons l'étudier longuement, après avoir cité encore l'exemple du Danemark.

Au Danemark, en 1894, devant les hésitations des particuliers à construire de nouvelles lignes de chemins de fer, l'Etat commence à appliquer le système d'« économie mixte » à ce genre d'entreprise. Il participe aux chemins de fer privés pour un montant égal à la moitié des frais d'expropriation, d'établissement et d'achat du matériel. L'autre moitié est souscrite librement par les villes, communes et départements intéressés. Quelquefois un grand propriétaire entre aussi comme actionnaire. En réalité, cette propriété se réduisait le plus souvent à une propriété publique, administrée sous forme de Société anonyme. En 1918 une nouvelle loi interviendra, d'après laquelle 37 lignes sur 42 reçoivent de l'Etat la moitié de leur capital social.

Belgique. — En Belgique, la *loi du 28 mai 1884*, révisée et amendée par la loi du 24 juin 1885, règle le régime des chemins de fer vicinaux, sur la base d'une institution autonome qui répond aux principes de l'« économie mixte ».

A l'origine de cette institution, on trouve en Belgique des précédents qui ne présentent toutefois qu'une simple analogie avec le cas qui nous occupe : ce sont des institutions de droit public autonome, établies dans la forme des sociétés commerciales, mais où le capital et l'administration privés n'ont aucune place (2). Tel est le cas de la Société du Crédit Communal (1860) destinée à faciliter aux communes les emprunts qu'elles sont souvent obligées de contracter pour des travaux d'intérêt local. C'est une Société anonyme dont les communes

(1) Proposition Margaine. — Doc. Parl., 11 juillet 1916, Chambre, N° 2.328.

(2) Sur l'origine de ces institutions, cf. E. VANDERVELDE : *Le Socialisme contre l'Etat*. Paris, 1918, p. 95.

sont les seules actionnaires et qui tend, sous cette forme, à limiter les risques que les communes peuvent encourir et à les faire bénéficier exclusivement des bénéfices réalisables. Tel est encore le cas de la Caisse Générale d'Epargne et de Retraite, créée en 1865 sur des principes semblables et où, malgré l'autonomie apparente, l'Etat reste seul maître.

En 1884, le Gouverneur de la Banque Nationale, M. Bischoffsheim, préconise la fondation, selon les mêmes principes, d'une Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux. Il pense réagir ainsi contre les inconvénients de l'exploitation directe par l'Etat-Gouvernement et contre ceux liés au régime de l'exploitation privée, dont la loi du 9 juillet 1875, relative aux tramways, venait de faire ressortir toute l'insuffisance.

Le principe adopté ici est celui de la fédération qui implique le groupement de toutes les concessions dans les mêmes mains. « De même que la Société du Crédit Communal en matière d'emprunts communaux, la nouvelle Compagnie aurait pour mission de centraliser toutes les opérations en matière de chemins de fer vicinaux ». Le système conçu dans ce premier projet n'était pas encore celui de l'« économie mixte ». La Société devait être constituée entre les communes, les provinces et l'Etat, collectivités qui sauraient sauvegarder l'intérêt général tout en bénéficiant des avantages inhérents aux formes privées d'activité industrielle. Les particuliers, par contre, complètement exclus de l'administration, étaient cependant autorisés à participer financièrement par le moyen de titres de délégation donnant droit aux dividendes, mais ne conférant aucunement la qualité d'actionnaire.

Mais le Parlement, convaincu de l'inefficacité absolue de ce semblant de concession à l'initiative privée, et croyant fermement au contraire que pareil concours serait un puissant stimulant pour le développement du réseau vicinal ferré, supprima, dans la loi du 24 juillet 1885, les titres de délégation et admit directement les particuliers à souscrire des actions en leur conférant, dans l'ensemble, des droits qui appartiennent ordinairement aux actionnaires de droit commun. Nous sommes donc finalement en présence d'un cas parfait d'« économie mixte ».

Examinons les principales dispositions de cette loi, dont nous connaissons maintenant la genèse et le but.

§ 1. — Avec la Société Nationale des Chemins de fer Vicinaux (1), nous sommes en présence d'une association des corps publics intéressés à sa constitution dans laquelle on a admis, par un revirement d'idées, la représentation d'une minorité d'intérêts privés (2). En effet, dans le capital (3), les personnes publiques doivent souscrire $\frac{2}{3}$ au moins des actions émises, les quantités non souscrites étant abandonnées aux particuliers, tout autant qu'elles n'excèdent pas $\frac{1}{3}$ du capital émis. L'Etat, parmi toutes les collectivités, a une part prépondérante, ayant le droit de s'adjuger jusqu'à la moitié du capital total.

En outre, relativement aux titres émis, des dérogations importantes ont été apportées aux lois sur les sociétés commerciales ; il est en effet créé deux catégories d'actions : les unes, celles des particuliers, peuvent être au porteur et doivent être libérées au fur et à mesure des appels, intégralement dans la mesure des appels faits. Les autres, celles des collectivités publiques, ne peuvent être que nominatives, la proportion relative de chaque catégorie d'actionnaires restant ainsi toujours sous l'œil de la Société ; elles peuvent être libérées par annuités s'étendant sur une période de 90 ans.

Les bénéfices vont soit aux actionnaires, soit aux réserves, selon un mode de partage qui ne présente rien de particulier ((premier dividende limité à 4,5 %).

Il était à prévoir que, devant un pareil régime d'exception, les particuliers s'abstiendraient de souscrire ; c'est ce qui est arrivé en fait. En 1908, ils possédaient seulement 1,5% des

(1) Sur la question, consulter : Pasinomie, 1885, p. 193 : Loi du 24 juin 1885 sur les chemins de fer vicinaux.

Pandectes belges, aux mots : « Chemin de fer vicinal belge », t. XVIII, année 1886, p. 627, et « Société intercommunale », t. C, année 1910, p. 417 et suiv.

(2) Il a été jugé et plusieurs auteurs s'accordent pour reconnaître, malgré une thèse contraire, que la Société Nationale est une Société de droit purement privé (Giron, Dict. Droit Adm., t. I, p. 128. Beltjens, Encycl. C. Comm., t. II, p. 51).

(3) Le capital n'est pas limité. Il s'augmente au fur et à mesure de la construction des lignes. Il y a autant de séries d'actions que de lignes (art. 5 des statuts).

actions ; les provinces, 28,3 %, les communes, 28,6 %, soit ensemble 56,9 % ; l'Etat, 41 %.

En présence de cette majorité financière des intérêts locaux, il ne faudrait pas croire qu'ils aient pu, à défaut des particuliers, contrebalancer l'influence de l'Etat. De par la loi de 1885, en effet, celui-ci a reçu une part prépondérante dans l'administration, qui est rendue ainsi indépendante des intérêts financiers pris dans l'affaire.

Le Conseil d'Administration comprend un président nommé par le Roi et quatre administrateurs, dont une moitié nommée par le Roi et l'autre moitié par l'Assemblée générale des actionnaires. Le Directeur général, en outre, est nommé par le Roi. Le Conseil est investi des pouvoirs les plus étendus ; les décisions y sont prises à la majorité des voix des membres présents et, en cas de partage, la voix du président est prépondérante. Le président peut suspendre toute décision qui lui paraîtra contraire aux lois, aux statuts ou aux intérêts de l'Etat. En ce cas, il en réfère au Gouvernement. Tels sont les pouvoirs exorbitants confiés à l'Etat au sein de ce Conseil et qui pourront toujours mettre en échec les décisions d'intérêt trop local que voterait une Assemblée générale où, selon le droit commun, chaque action donnera droit à une voix.

§ 2. — Nous venons de voir l'armature de la Société qui centralise toutes les opérations générales relatives aux chemins de fer vicinaux. Mais cette Société n'exploite pas elle-même. Elle afferme en général les lignes qu'elle construit à d'autres Sociétés pour le statut desquelles la loi du 1^{er} juillet 1899 est intervenue. Cette loi autorise les associations de communes à solliciter l'exploitation des lignes. Cependant, les provinces, les particuliers peuvent participer à ces Sociétés à forme anonyme ou coopérative.

Ainsi, d'après ces dispositions et surtout après l'accueil favorable fait par la Société Nationale à cette loi, on pouvait espérer que les intérêts locaux arriveraient à prédominer dans ces « Sociétés mixtes » d'exploitation. Il n'en fut rien : ce sont les intérêts privés qui ont eu la plus large part, à cause sans doute de la présence au Conseil d'Administration de la Société Nationale de membres de sociétés industrielles, plus enclins à

avantager les sociétés privées (1). En 1908, sur 135 lignes exploitées, 14 ont été concédées à des sociétés intercommunales, 118 sont exploitées par des sociétés privées, 3 sont gérées directement par la Société Nationale.

Dans ces sociétés d'exploitation, le Gouvernement conserve un large pouvoir de contrôle : les tarifs réglés par la Société Nationale doivent recevoir l'approbation du Gouvernement. Celui-ci a en outre le droit de contrôler toutes les opérations de la société et, à cette fin, d'exiger d'elle tous états et renseignements utiles.

Les résultats de ces sociétés paraissent très satisfaisants.

En résumé, en matière de chemins de fer vicinaux, nous avons deux sortes d'entreprises d'« économie mixte ». Dans aucune, les collectivités secondaires, bien qu'elles soient les principales intéressées, n'ont pu conserver une part raisonnable d'influence. Dans le premier cas, celui de la Société Nationale, on a donné à l'Etat la haute main, par respect pour les formes antérieures, traditionnelles ; dans le second, c'est-à-dire les sociétés d'exploitation, ce sont les particuliers qui prédominent, à cause de la réputation dont jouit malgré tout leur technique. C'est pourquoi, l'« économie mixte » existant ici, sous des formes extérieures privées, nous apparaît tantôt comme l'instrument d'une économie en majeure partie privée, tantôt, grâce à certaines dérogations aux règles habituelles sur les sociétés, comme un déguisement qui cache un étatisme tenace.

Mais, bien que cette formule ne représente pas d'une façon parfaite l'association des divers intérêts publics et privés, elle mérite cependant de retenir l'attention pour plusieurs raisons :

1° D'abord, cette formule a joui d'un certain succès et provoqué en Belgique la création d'institutions analogues intéressantes.

Tel est le cas de la Société Nationale de Distribution d'eau potable (1913) ; ce n'est pas une « société mixte » à proprement parler, car les particuliers en sont tout à fait exclus ; mais pratiquement elle est la copie de la Société Nationale des

(1) Rapport de M. Gheude, présenté à l'Assemblée des Délégués des Députations permanentes (mai 1909). Rapporté par M. Vandervelde, p. 102.

Chemins de Fer Vicinaux, puisque Etat, provinces et communes sont associés et les statuts semblables.

Dans le domaine d'une activité plus restreinte, citons encore l'entreprise assumée dès 1895 par la Ville de Bruges et deux entrepreneurs privés, MM. Coiseau et Cousin : la Société Anonyme pour l'exploitation de deux ports et d'un canal, au capital de 9 millions. La Ville souscrit la moitié ; elle a le droit de nommer deux administrateurs. MM. Coiseau et Cousin doivent souscrire deux millions au moins. Les titres sont nominatifs.

De même, la loi budgétaire du 11 septembre 1895 approuve les statuts de la Société Anonyme du « Canal et Installations maritimes de Bruxelles », Société formée entre l'Etat belge, la ville de Bruxelles et dix communes suburbaines. Il n'y a pas de particuliers.

2° Cet exemple est surtout à remarquer parce qu'il offre un premier aspect très détaillé et très explicite du régime d'« économie mixte ». En effet, malgré les dérogations apportées, dérogations qui tendent presque toutes à établir deux règles différentes concernant les actionnaires, collectivités publiques ou particuliers, on se trouve bien en face des formes de l'activité privée : société anonyme ou société coopérative avec leurs organes habituels.

Ce qui le prouve mieux encore, c'est que, à l'origine de la Société Nationale des Chemins de Fer Vicinaux, se trouvent les mêmes tendances qui apparaîtront toujours comme les mobiles principaux de l'institution d'« économie mixte ».

Le but cherché est, avant toute chose, d'établir pour les chemins de fer un régime qui assure, dans l'intérêt général, leur prospérité et leur vitalité ; on veut aussi accroître la puissance de l'Etat en mettant à sa disposition des moyens de transport plus complets, utiles en cas de guerre pour la défense du territoire, en temps de paix pour la circulation plus rapide des produits.

C'est dans cet esprit qu'on a pensé trouver une combinaison heureuse en faisant participer à la gestion les collectivités secondaires, les premières intéressées. Il y a donc, à la base, une idée syndicaliste, idée qui n'a été réalisée qu'imparfaitement, comme nous l'avons exposé, soit que l'Etat ait pris une

trop grosse part, de crainte que son point de vue ne fut sacrifié, soit qu'on ait eu recours pour l'exploitation à des services en majorité privés dans l'espoir d'une meilleure gestion. Cette tendance syndicaliste nous la retrouverons dans presque tous les cas d' « économie mixte ». Il convenait de la souligner dès maintenant.

On trouve enfin dans l'exemple analysé un dernier caractère qui, celui-là, n'est pas aussi général que les autres : d'après la genèse de la Société Nationale des Chemins de Fer Vicinaux en effet, il est permis de conclure que le système inauguré représente, ainsi d'ailleurs que les municipalisations en Allemagne, une réaction contre l'étatisme pur. Pareil service ne pouvant être laissé à la libre initiative privée, on a préféré à la régie directe l' « économie mixte » qui doit apporter plus d'initiative, plus de rapidité dans la gestion.

Nous verrons plus loin que certains cas d' « économie mixte » représentent non plus la recherche d'un progrès par rapport à la gestion publique, mais au contraire une pure entrave apportée à un régime normal de libre économie privée.

Deuxième groupe. — EXPLOITATION DES RICHESSES NATIONALES OU INTERNATIONALES

Nous avons distingué un deuxième groupe d'entreprises qui tendent comme les précédentes à accroître la puissance politique et économique de l'Etat. Elles se différencient des autres cependant en ce qu'elles n'ont plus pour base de leur activité un service proprement dit, mais principalement l'exploitation de richesses, nationales ou internationales, de première importance.

En premier lieu, nous pouvons citer les monopoles fiscaux, à la limite du service public, et dont la justification a été maintes et maintes fois controversée.

La Suède, avant la guerre, en offre un exemple intéressant. Il s'agit du monopole de la fabrication du tabac, institué en 1914 et qui dès 1915 fut mis sous la forme d'une « société mixte ». L'Etat est associé à des particuliers, mais il y a deux catégories d'actions ; à l'Etat, des actions dites de capital, dans une proportion au moins égale à la moitié du total ; aux particuliers, des actions de priorité. Le Conseil d'Administration est partagé par moitié.

Les intérêts financiers des particuliers et de l'Etat sont tous deux bien sauvegardés. Dans cette entreprise, en fait de collectivité publique, nous ne voyons figurer que l'Etat, parce que cette socialisation repose sur un mobile financier d'esprit purement étatiste.

Mais le plus souvent, avant la guerre, l'Etat a utilisé le régime d'« économie mixte » — ou plus exactement un régime un peu différent qui repose aussi sur la souscription d'actions — pour entrer en concurrence avec les entrepreneurs privés dans certaines branches d'activité qui lui paraissaient d'un intérêt vital pour la nation.

Ces industries en effet, où l'Etat devient partie active concurremment aux particuliers, se signalent seulement par leur importance économique et par une évolution capitaliste très marquée, accomplie sous la poussée des événements. Lorsque ces entreprises eurent ainsi atteint un état de monopole de fait, par disparition des plus petites et concentration des plus fortes d'entre elles, l'Etat est intervenu pour essayer d'opposer à la toute puissance du monopole sur les prix son influence modératrice. Il est en outre d'autres raisons, spéciales à chaque pays, qui ont influé, mais dans une proportion moindre.

Nous allons examiner successivement ce qui s'est passé en Allemagne et en Angleterre à ce sujet.

Allemagne. — En Allemagne, par exemple, ces interventions de l'Etat se rattachent à toute la politique foncière du pays. Celui-ci était devenu depuis la fin du *xix^e* siècle nettement industriel et avait, comme on le sait, un besoin vital d'exporter en grande quantité des produits fabriqués pour obtenir en échange des produits alimentaires. C'est donc une nécessité d'expansion économique plutôt que l'intérêt direct de la consommation intérieure qui a poussé l'Etat à réagir contre la toute puissance de certains monopoles en contrôlant les prix.

En ce qui concerne la potasse, dès 1879, l'Etat constitue un Syndicat groupant des mines à lui et des mines privées. Ce Syndicat, en 1884, est doté d'un seul comptoir de vente, et, par une loi impériale de 1910, il se voit imposer une détermination du contingent de la production et une base de fixation du prix

de vente. Ainsi, il n'y a pas précisément, en cette matière, association entre l'Etat et les particuliers, mais simplement une entente entre deux groupes de producteurs qui ont aliéné chacun une partie de leur indépendance et se sont astreints à observer des règles communes relatives à leurs débouchés. L'Etat, au sein de ce Syndicat, apporte, de par son autorité de puissance publique, une certaine influence sur l'administration des mines de potasse privées et les oblige à suivre les mêmes principes qu'il applique à ses propres mines, principes qu'il n'est pas assez fort pour faire triompher par le seul effet de la libre concurrence.

Les mines de houille, après avoir été soumises sous l'Ancien Régime à la propriété financière privée sous la direction exclusive de l'Administration, avaient reçu par la suite la pleine liberté d'exploitation. Or il est bien vrai que « la liberté conduit au monopole » ; les entreprises s'entendirent bientôt en un vaste cartel (1890), régime semblable à l'ancienne « direction », sauf qu'ici ce n'était plus l'autorité publique qui avait la haute main. Ce cartel prit le nom de Syndicat Rhénan Westphalien et se développa, tendant à un monopole toujours plus puissant. Devant l'apparition d'une force économique aussi considérable, l'Etat résolut d'intervenir. Il conçut d'abord le désir de le faire sans bouleverser le régime économique établi. Il commença par essayer son influence en tant que propriétaire de mines en concurrence avec les particuliers ; mais il se mettait ainsi dans un état d'infériorité numérique qui lui valut, lors de l'accord de 1912, de jouer le rôle de la petite puissance capitulant devant le gros monopole d'ordre privé. Dans cette association d'intérêts, l'influence de l'Etat ne put pas ou ne sut pas défendre le point de vue du bien commun ; il ne put que se plier aux volontés du Syndicat et ne sut que bénéficier des augmentations de prix votées.

La guerre devait permettre à l'Etat de prendre une revanche ; mais il interviendra alors en qualité de puissance publique et non plus comme simple producteur dans un milieu d'activité privée. Nous examinerons ce mécanisme plus loin.

Angleterre. — L'Angleterre, puissance industrielle, nous offre comme l'Allemagne d'autres exemples où la puissance publique intervient dans des entreprises particulières au nom

de l'économie nationale et à cause d'un besoin pressant d'expansion économique.

L'Etat est actionnaire dans des sociétés de matières colorantes, de constructions navales, dans des entreprises commerciales. Il n'a d'ailleurs pas limité son activité à des exploitations nationales ; nous le trouvons actionnaire de la Société Anglo-Américaine du Nickel, de la Société des Pétroles Turcs, de la Compagnie de Suez, de l'Anglo-Persian Oil. Ainsi en est-il chaque fois qu'il s'agit d'une richesse de grande importance au point de vue national, au point de vue de la domination britannique sur le monde.

On rencontre dans le fonctionnement de ces « sociétés mixtes » deux éléments particuliers :

1° L'action selon le droit anglo-saxon se compose de deux parties que l'on peut séparer : l'une qui représente le droit aux bénéfices et qui appartient à l'Etat ; l'autre qui représente le droit à l'administration.

2° Cette part relative à l'administration est confiée par l'Etat à des « trustees ». Ces « trustees » sont une création originale du droit anglais ; elles n'ont pas d'équivalent en droit français et tiennent à la fois du fiduciaire et du mandataire.

Outre cette représentation particulière, l'Etat participe souvent à la direction en nommant des directeurs (1) (art. 94, Société des Matières Colorantes).

Enfin, on peut citer des exemples d'entreprises internationales formées par l'association de deux ou de plusieurs puissances, avec le plus souvent prédominance de l'une d'elles.

Tout d'abord, la Compagnie Impériale des Chemins de Fer Ethiopiens, compagnie française privée, dut subir, pour des raisons financières, l'immixtion de gouvernements étrangers dans son administration. Par l'accord du 13 décembre 1906 (art. 7), un Anglais, un Italien, un représentant de l'Empereur d'Abyssinie entrent au Conseil d'Administration de la Compagnie (2).

(1) Cf. sur la question : Bulletin de la Société d'Etudes législatives, 1924, N° 3, annexe.

(2) Cf. P. ALYPE : L'Ethiopie et les convoitises allemandes, 1917.

De même, « la Banque d'Etat du Maroc est une association officielle d'intérêts privés internationaux », chargée d'une mission politique de grande importance et que la rivalité des Puissances a empêché de confier à une seule d'entre elles.

De même encore, l'accord franco-allemand du 9 février 1909 tendait à truster au profit de groupes franco-allemands les grosses entreprises marocaines avec la participation des gouvernements. Par exemple : la Société marocaine des Travaux Publics (17 février 1910) comporte des participants français, allemands, anglais, espagnols. La France possède 50 % du capital ; la France et l'Allemagne, 80 % du capital et 10 administrateurs sur 12. Telle encore la Compagnie des Câbles Télégraphiques Hollande-Amérique, compagnie créée entre l'Allemagne et la Hollande par des capitaux privés sous la pression et le contrôle des gouvernements.

Ici, il n'y a donc pas à proprement parler « économie mixte » mais un système qui s'en rapproche beaucoup puisque différents Etats interviennent dans des compagnies privées, soit comme actionnaires, soit comme puissances politiques qui contrôlent de très près la gestion.

En résumé, nous n'avons pas trouvé, dans cet ensemble d'entreprises qui assument l'exploitation de richesses essentielles, un régime d' « économie mixte » aussi net que dans le groupe des services publics. Il y a bien ici des intérêts publics liés de très près à des intérêts privés mais jamais une association proprement dite : le système anglais, sans y atteindre, est de tous celui qui se rapproche le plus de la formule considérée. On peut expliquer les flottements, les imprécisions rencontrées par ce fait que les immixtions de l'Etat dans un domaine aussi particulier en sont encore à leurs débuts. Quoi qu'il en soit, ces exemples présentent un vif intérêt pour notre étude parce qu'ils constituent véritablement la souche où se rattacheront la plupart des sociétés d' « économie mixte » qui naîtront après la guerre ; elles auront sinon une forme tout à fait pareille, du moins un même but et s'appliqueront à un champ d'activité semblable.

Le caractère des interventions que nous venons d'examiner diffère aussi de ceux que nous avons relevés à propos des

services publics. Si comme eux elles recherchent l'intérêt de l'individu et la puissance de l'Etat, c'est à un degré différent. En effet, le souci de l'individu ne se retrouve plus ici que très caché : c'est, si l'on veut, le souci de l'individu membre anonyme de la collectivité supérieure qui se nomme Etat. Par contre, l'intérêt de l'Etat, puissance économique et politique, apparaît davantage comme un mobile prédominant.

En conséquence, nous venons de voir que ce ne sont plus les tendances syndicalistes qui dominent, mais bien plutôt les penchants étatistes ; nulle part ici les collectivités secondaires n'interviennent ; l'Etat seul s'associe à des particuliers parce que c'est un point de vue purement national, parfois même impérialiste qui le fait s'opposer à la libre activité privée.

Ainsi donc, avant la guerre, dans l'ensemble de cette catégorie d'entreprises que nous avons mises à part comme se préoccupant surtout de l'économie nationale et de la puissance de l'Etat, nous avons relevé deux sortes de tendances : des tendances syndicalistes nouvelles qui prédominent dans les services publics, et des tendances purement étatistes qui trouvent leur meilleure forme dans les entreprises industrielles.

SECTION III. — Entreprises nées d'une préoccupation sociale

Il nous reste une troisième catégorie d'entreprises d' « économie mixte » à examiner : ce sont celles qui ont pour mobile la politique sociale suivie par les Etats. Nous le ferons brièvement.

Ces entreprises visent toujours l'intérêt général et s'adressent, poussées par des préoccupations sociales ou politiques, à une certaine catégorie de gens en faveur de qui la puissance publique veut intervenir et cherche à atténuer les effets de l'inégalité sociale.

Elles doivent donc suivre les besoins des individus d'assez près pour pouvoir agir avec profit ; il faut de plus qu'elles soient animées d'un sentiment national et désintéressé qui se trouverait difficilement chez les particuliers, et même aussi parfois auprès des collectivités secondaires, s'ils étaient livrés

à leur seule initiative. D'où les formes suivantes que nous relevons :

Italie. — En Italie, citons les « Instituts autonomes d'habitations populaires » (Loi Luzatti, 31 mai 1903). L'Etat, les communes et divers groupements sociaux (1) participent au capital et à la gestion de ces sociétés. En droit, les particuliers notamment les Banques, peuvent concourir et être représentés par une minorité de délégués dans les Conseils ; mais en fait leurs interventions ont été très restreintes. Ces Instituts sont bien, comme l'a écrit Alessandro Schiavi, un « quid medium » entre la régie directe et la libre initiative privée. Ils n'avaient donné que de faibles résultats avant la guerre.

France. — On trouve en France, construits sur le même modèle, les Offices d'Habitations à bon marché. La loi du 12 avril 1906 habilite les communes et les départements à participer à cette œuvre d'hygiène sociale en souscrivant des actions jusqu'à concurrence des 2/3 du capital. La loi du 23 décembre 1912 est venue compléter ces dispositions en stipulant d'autres concours financiers, et en autorisant à construire des sociétés anonymes ou coopératives dont les statuts devront être approuvés par arrêté ministériel (art. 8) et où participeront les collectivités publiques. En Belgique, de même, une Société analogue fut créée d'après le projet Hector Denis (1901) : Société anonyme par actions à capital variable où participent l'Etat, les provinces et des sociétés locales ou régionales. En Allemagne, enfin, de nombreuses villes ont souscrit des actions dans des coopératives de construction.

En somme ici, bien qu'admis en droit, les particuliers sont en règle générale absents. Les collectivités secondaires, par contre, ont une large part sous l'autorité de l'Etat, et on ne pourrait que louer le système si les résultats s'étaient montrés encourageants ; il n'en a pas été ainsi, mais il est juste de remarquer à cet égard et la carence de l'initiative privée et l'énormité des besoins en cette matière.

(1) Coopératives, syndicats, mutuelles, sociétés d'habitations à bon marché, congrégations de charité, caisses d'épargne.

Observations sur le Chapitre premier

Après avoir exposé les diverses applications de l'idée d'« économie mixte » dans la période qui a précédé la guerre, nous rapprocherons ici les conclusions partielles que nous avons tirées après l'examen de chacun des trois groupes d'entreprises, distingués en nous basant sur la diversité des mobiles poursuivis ; nous pourrons ainsi plus aisément chercher à résumer l'idée générale qui se dégage des réalisations de cette époque.

Chacun des cas étudiés représente dans le fonds une socialisation. Cela revient à dire qu'un certain domaine économique est soustrait à la libre activité privée pour être confié à la gestion de collectivités qui ont à son exploitation un intérêt particulier. Le rôle de l'Etat, parmi celles-ci, est variable ; mais il intervient toujours, ne serait-ce que pour mettre sur pied de pareilles organisations, — en réalité le plus souvent pour imposer, par voie autoritaire, un régime d'activité dans lequel il se réserve une part directe.

Toutes ces mesures se justifient tout autant du moins qu'elles obéissent au critérium général dégagé dans notre introduction. Or, l'on peut à leur sujet conclure qu'elles visent bien toutes, mais à des degrés divers, l'intérêt des individus : c'est tantôt leur intérêt direct et immédiat que l'on poursuit, comme le font les services publics municipaux qui touchent chacun dans sa vie journalière ; c'est tantôt l'intérêt des individus, plus lointain, plus général, leur intérêt en tant qu'ils sont membres et supports de l'Etat, celui qui est recherché par les services publics essentiels ou par les mesures de politique sociale ; mais, par contre, c'est principalement l'intérêt de l'Etat qui est visé lorsqu'on socialise l'exploitation de certaines richesses. On dit bien, il est vrai, que l'Etat, en pareil cas, doit être envisagé comme le lien supérieur nécessaire unissant les individus ; mais peut-être devrait-on ici étendre anormalement le concept d'intérêt collectif si l'on voulait justifier ainsi ces interventions.

Quoi qu'il en soit, il est normal que, selon le but poursuivi, les formes varient pour se mieux modeler sur les diverses

compréhensions du même critérium général. Ces formes présentent deux aspects généraux d'ordres divers :

1° *Formes syndicalistes.* — Tantôt des collectivités secondaires (villes, communes) s'associent à des particuliers pour assumer certains services collectifs comme la distribution de l'eau, de la lumière, etc.; tantôt l'Etat et d'autres collectivités (départements, communes) s'associent dans des entreprises d'« économie mixte » qui se proposent de satisfaire des besoins généraux dont l'importance seule justifie la prédominance au sein de ces entreprises d'un point de vue national personnifié par l'Etat. Dans cet ordre d'idées, on peut citer les œuvres de politique sociale, où l'Etat cependant ne revendique pas la première place, y attachant, malgré tout, une importance secondaire ; — les services publics essentiels, banques, chemins de fer, distribution d'énergie électrique, où l'Etat s'adjudge le plus souvent la part du lion — même dans le cas où des intérêts locaux prédominent comme pour les chemins de fer vicinaux belges (1884) — tant est grand son désir d'asservir à des fins générales les moindres services susceptibles d'étayer sa puissance.

Ces différentes formes d'entreprises, des plus petites aux plus grandes, nous apparaissent donc animées dans leur principe d'un esprit syndicaliste très marqué. Cette tendance semble être une émanation de la sphère d'idées sociales qui depuis le dernier quart du xix^e siècle ont influencé et « régénéré socialement législation et administration ». En effet, dans chaque système, on s'est préoccupé de confier la gestion à un groupement des diverses collectivités intéressées. Que si, dans la répartition des parts d'influence au sein d'une même entreprise, l'équité et la logique n'ont pas toujours été bien respectées, c'est, nous l'avons dit, le plus souvent par suite d'une méfiance instinctive de l'Etat à l'égard d'un système encore à ses débuts, méfiance qui l'a peut-être porté à exagérer sa confiance en lui-même.

2° *Formes étatistes.* — A l'opposé, nous trouvons un groupe à part, c'est celui des entreprises industrielles qui exploitent des richesses nationales ou autres. Dans ces sociétés, l'Etat seul apparaît comme actionnaire à côté des particuliers. Ici,

en effet, l'intérêt des individus est un mobile qui tend à s'effacer devant la préoccupation de rendre l'Etat puissant et riche. Ce n'est plus une tendance syndicaliste qui apparaît ou plutôt c'est la même tendance qui, poussée dans ses conséquences extrêmes, fait de l'Etat le seul représentant d'un immense syndicat de tous les producteurs et en vient ainsi à se confondre avec la tendance étatiste. Etatisme déguisé sous la forme d' « économie mixte » lorsque l'Etat veut, en Allemagne, s'emparer des mines de potasse ou de houille, lorsque l'Angleterre prend des parts importantes dans des entreprises nationales essentielles ; étatisme encore, qui sert cette fois des fins d'impérialisme non déguisé, lorsque l'Angleterre et l'Allemagne entendent intervenir dans toute entreprise qui se propose la mise en valeur de contrées neuves, sources de puissance qu'on ne laissera jamais un seul pays asservir librement.

Il est heureux, ou mieux — si nous nous interdisons de porter si tôt un jugement — il est permis de constater que ces réalisations étatistes sont rares dans la période d'avant-guerre ; elles ne se manifestent que par des échecs à l'intérieur de l'Allemagne, et quelques interventions de la puissance publique en Angleterre et dans des entreprises internationales.

Forts de ce caractère essentiel, nous laisserons de côté le fait que chez ces puissances on a voulu, par l' « économie mixte », opposer une volonté étatiste à la libre activité privée, et, nous basant au contraire sur tous les autres faits caractéristiques relevés en cette matière, nous concluerons en résumant la période d'avant-guerre d'un mot : c'est une période de socialisations qui visent l'intérêt collectif des individus au moyen de formes à tendances nettement syndicalistes.

Nous allons voir que le mouvement étatiste, simplement embryonnaire jusqu'alors dans les entreprises d' « économie mixte », va du fait de la guerre prendre une extension considérable.

CHAPITRE II

LES ENTREPRISES DU TEMPS DE GUERRE

Nous allons examiner aussi rapidement que possible la période de guerre. Elle pourrait, avec son économie tout à fait particulière, faire à elle seule l'objet d'une étude spéciale ; nous n'en retiendrons que ce qui a trait directement à notre sujet. Encore cela nous prendra-t-il quelques pages peut-être trop longues ; notre excuse sera dans l'influence considérable qu'a eu ce régime d'exception sur les réalisations actuelles.

Nous examinerons dans deux sections : d'une part, les réalisations du temps de guerre, le mouvement doctrinal, d'autre part.

SECTION I. — Les réalisations

La guerre a provoqué dans l'ordre économique un certain nombre de perturbations : une consommation considérablement accrue et par certains côtés différente ; une production désorganisée par le manque de main-d'œuvre, par la fermeture des marchés extérieurs, par les besoins nouveaux qui se sont fait sentir avec une acuité grandissante, par le déséquilibre financier dû aux appels incessants faits au crédit pour les besoins de l'Etat.

Il fallait de toute nécessité adapter la production à la consommation : condition vitale pour les nations belligérantes, pour quelques nations neutres aussi, tant le bouleversement était grand. Dans ce but, l'Etat a dû intervenir et réglementer production et consommation. Mais cette intervention se distingue nettement de celle d'avant-guerre par deux caractères principaux :

1° Dans aucune de ses manifestations elle ne répond aux préoccupations qui se faisaient jour auparavant ; elle ne

recherche plus une amélioration technique dans l'intérêt des services et des usagers, ni l'intérêt plus général des individus membres de la nation, ni l'accroissement des forces de la société dans une pensée d'avenir meilleur. Il ne se manifeste plus ici qu'un seul souci : le souci de la puissance politique et militaire de l'Etat, le souci de mener la guerre à bien, le souci intense et nécessaire du moment présent. Tout devait être subordonné à cela.

2° C'est ainsi que disparaissent les tendances syndicalistes que nous avons notées, tendances nées d'un mouvement d'idées sociales qui prétendaient confier la gestion des services d'intérêt général aux collectivités intéressées. Ce mouvement devient secondaire. Il n'y a plus qu'une préoccupation dominante : celle de l'Etat, considéré comme situé au-dessus des autres groupes sociaux, comme le tronc indispensable à l'existence de toutes les ramifications et qu'il faut coûte que coûte sauver. Le seul moyen envisagé fut la mise en vigueur d'un étatisme généralisé et tout puissant. Bien souvent ce régime est apparu sous la forme extérieure d'une « économie mixte » ou d'autres formes analogues ; nous allons citer quelques exemples, d'après l'Allemagne surtout qui a été à ce point de vue le champ d'expériences le plus large et le plus précieux. Nous dirons ensuite quelques mots de l'économie de guerre en France.

Allemagne. — L'économie de guerre allemande est caractérisée par une collaboration étroite entre les organisations privées et les autorités publiques. Son grand organisateur fut Rathenau.

Il s'agissait pour l'Allemagne de pourvoir à l'insuffisance des matières premières et d'organiser la production :

1° Pour solutionner le difficile problème des matières premières, on créa des organes dont les plus essentiels furent les Sociétés de Guerre. Ce sont des organisations privées sous le contrôle de l'Etat destinées à prendre charge des stocks pour les répartir. L'Etat trouva ainsi l'avantage de ne pas assumer lui-même les risques que comportait l'acquisition de stocks énormes d'une utilité instable. Il se procura en outre l'appoint des ressources financières des industries et des banques sur lesquelles s'adossaient les industriels eux-mêmes.

On créa une « Société de Guerre » pour chaque matière première.

Ces Sociétés de Guerre ont existé sous la forme de sociétés à responsabilité limitée ou de sociétés anonymes. Des commissaires d'Empire en outre y siégeaient avec droit de veto. Constituées avec un capital modeste, souscrit par des entreprises ou des syndicats industriels, elles ne servent pas de dividende, mais un intérêt modique de 4 ou 5 %. Les bénéfices au delà de cette somme sont affectés à des œuvres d'utilité publique.

Cette particularité et la participation des commissaires d'Etat investis d'un droit de veto donnent à ces sociétés un caractère mixte très accusé : ce sont à la fois des sociétés commerciales et des services publics.

Tel est le type que nous rencontrerons constamment dans le régime d'économie de guerre allemande. En dehors des sociétés de guerre du type que nous venons de décrire, il y a de nombreux organes, plus ou moins différents dans leur forme ou leurs fonctions, qui tous superposent de même des représentants de l'autorité publique et des professionnels.

2° Quant à l'organisation de la production, l'Allemagne eut une politique alimentaire et une politique industrielle.

a) *Politique alimentaire.* — Après l'échec des premiers essais de taxation pure et simple en matière de céréales, l'Etat se décida à opérer la mainmise sur les approvisionnements et la suppression complète du commerce libre des céréales au profit d'une grande société de guerre, la « Société de Guerre des Céréales », organe de gestion fondé en 1914 par un groupe de grands industriels préoccupés de la question alimentaire. Cette Société, lors de sa fondation, avait sollicité l'appui du Gouvernement prussien dont elle avait obtenu la participation. Constituée sous la forme d'une société à responsabilité limitée, elle prit vite de l'extension et se transforma. Son capital de 50 millions passa à 500 millions de marks (200 millions souscrits par la Prusse, 200 par les Etats particuliers et 100 par les 13 grandes entreprises industrielles). Tel était le statut constitutif de la Société de Guerre des Céréales, organe de gestion qui devait jouer un rôle de premier plan, appuyé sur

un Office Impérial de Répartition, organe administratif, et sur des Associations Communales, personnes publiques du droit allemand qui opéraient la sous-répartition entre les communes.

Devant le mécontentement des populations rurales qui se prétendaient lésées et réduites à un rôle trop effacé, l'organisation des céréales fut remaniée par l'ordonnance du 28 juillet 1915, mais ce ne fut qu'un changement de façade ; les mêmes principes fondamentaux subsistent. La Société de Guerre et l'Office de Répartition sont remplacés par l'Office Impérial des Céréales. Celui-ci comprend deux sections : une section administrative qui correspond à l'ancien Office de Répartition et une section commerciale dont le capital atteindra 70 millions de marks, société commerciale à responsabilité limitée du type ancien mais où les intérêts agricoles sont plus largement représentés dans le Conseil d'Administration.

C'est donc là le spectacle de la constitution du monopole d'Empire des céréales et des farines. Le commerce libre disparaît pour faire place à une organisation d'Etat appuyée sur la collaboration des particuliers.

Nous nous sommes étendus sur cet exemple parce qu'il est le type de l'organisation instaurée en matière alimentaire dans la période de la guerre. Sur le même modèle existaient d'autres offices impériaux : pour les pommes de terre (ord. du 12 avril 1915), pour la viande (ord. du 27 mars 1916) — celui-ci toutefois ne comprenant pas de section commerciale —, pour les sucres. En fait, la réglementation s'applique à tous les produits ; pratiquement toute l'alimentation est entre les mains de l'autorité ; le commerce libre est supprimé ou réduit.

Partie de la taxation, poussée par les circonstances vers le rationnement, l'Administration a dû pour le rendre efficace prendre en mains la disposition de tous les stocks et en assurer elle-même la répartition. Ainsi est advenu logiquement et nécessairement ce régime d'économie collective, véritable socialisme de guerre.

Après l'hiver 1916, pour remédier aux mécomptes provenant en partie des incohérences inévitables avec une telle multiplicité d'offices impériaux dont les attributions chevauchaient les unes sur les autres, on éprouva le besoin de centraliser la

politique de ravitaillement et de créer un pouvoir fort. Par l'ordonnance du 22 mai 1916, on augmenta les pouvoirs du Chancelier qui délégua ces pouvoirs à l'Office Impérial des Vivres, organe centralisateur, construit sur les mêmes principes.

Sur le modèle des Sociétés de Guerre, l'Allemagne crée la Société Centrale d'Achats de Berlin, Z. E. G., à qui elle confie le monopole des denrées alimentaires.

Tel a été le régime de l'alimentation allemande pendant la guerre. Il apparaît comme un régime socialiste où tout est entre les mains de l'Etat et où, malgré la participation privée dans les entreprises, le marché libre a complètement disparu. Ce régime a fait beaucoup de mécontents ; il a soulevé de très nombreuses critiques dans le détail desquelles il serait trop long d'entrer. On peut cependant admettre ici, ce qui ne fait plus de doute pour personne, que ces critiques sont exactes dans leur ensemble ; elles visent la dépense occasionnée, la bureaucratie, les fraudes, les mécomptes provoqués par les denrées périssables, les injustices surtout à l'égard des populations urbaines ou des régions industrielles.

Mais encore ne retiendrons nous ces résultats qu'autant qu'ils prouvent les inconvénients de l'étatisme comme méthode d'organisation normale. Ce régime était nécessaire en période de guerre qui du fait du blocus ne pouvait être pour l'Allemagne qu'une période de rationnement, de souffrances et de privations.

b) *Politique industrielle.* — La politique industrielle de guerre de l'Allemagne a été dominée par deux préoccupations : d'une part, renforcer la technique du capitalisme existant sous la forme de cartels empreints d'une forte discipline ; d'autre part, substituer chez ceux-ci aux soucis particuliers la préoccupation de l'intérêt général.

On est parvenu ainsi à un double résultat : on a consolidé de façon extraordinaire le régime capitaliste lui-même ; on a mis en circulation certaines idées de socialisation qu'on retrouvera en 1918 après la Révolution allemande, au moment où on élaborera un plan de reconstitution.

L'ordonnance du 12 juillet 1915 donne au Chancelier le pouvoir de grouper les exploitations en sociétés dont les statuts

doivent être accordés par l'autorité publique. Ces Sociétés comprendront trois organes où l'Etat sera largement représenté. Il aura en outre un rôle prépondérant sur les prix. C'est sur ce système que sera calqué le régime du charbon, institué par la loi de socialisation du charbon après la guerre. Pour éviter ce syndicat forcé, les entreprises ont le choix de se constituer en un syndicat prétendu libre à condition de grouper 97 % de la production. Ce syndicat sera d'ailleurs soumis à une sorte d'investiture officielle et placé sous la haute surveillance de l'Etat.

Profitant de ce régime exceptionnel, l'Etat prussien, par une loi, s'octroya le droit de racheter les actions de la mine Hibernia qu'il n'avait pu acquérir normalement en temps de paix, augmentant ainsi son influence quantitative, en prévision du retour, après la guerre, à un régime normal de concurrence. De même l'Etat provoqua la création de nombreux cartels. Ceux-ci ne sont plus l'institution libre et privée d'auparavant, mais ils forment une organisation étroitement contrôlée par l'Etat. Désormais le cartel tient autant du service public que d'un groupement particulier. La question de répartition du charbon fit aussi l'objet de nombreux Offices et toute son économie devint ainsi publique en se servant des organismes privés.

Indépendamment de cette syndicalisation obligatoire qui vise de nombreuses industries, l'Etat compléta l'organisation de la production en procédant à la fermeture des usines.

Nous pouvons en citer quelques exemples. Ainsi, dans l'industrie des cuirs et chaussures, une ordonnance du 22 novembre 1914 crée une Société des Cuirs, Société d'intérêt public au capital de 2 millions de marks, chargée de saisir toutes les peaux pesant 10 kilos pour les répartir entre les établissements travaillant pour la guerre. Elle est formée de la collaboration de sociétés privées avec une direction administrative. Sur la même base, est créé un Office de Répartition du cuir libre pour les besoins civils.

Enfin, l'ordonnance du 17 mars 1917, qui opère la concentration des entreprises, place à leur tête un syndicat central : le Comité de Surveillance de la Chaussure où collaborent les intérêts privés et les intérêts publics.

En matière de savonnerie, en 1915, on crée le Comité de Guerre des Huiles végétales et animales, véritable société de guerre sous la forme d'une société anonyme qui saisit les stocks et a le monopole de l'importation.

Dans l'industrie textile, pour les besoins militaires, on fonde aussi de nombreuses sociétés de guerre et, pour les besoins civils, un Office Impérial de l'Habillement, société de guerre avec section administrative et section commerciale, chargée de la gestion de toutes les étoffes et vêtements non réquisitionnés. De même, la Société de Guerre des Métaux, etc...

On se préoccupe enfin beaucoup de ce que pourrait être l'économie de transition. Elle n'était encore qu'à l'état de projet lorsque la Révolution éclata. Le seul règlement de cette époque est l'ordonnance du 27 juin 1918 pour la réglementation des textiles pendant la période de transition. Elle se borne à instituer un Office Impérial et des Bureaux Economiques spéciaux pour différentes catégories de textiles. Elle est cependant très intéressante par les conceptions qui s'en dégagent. L'ensemble de l'industrie textile va former une collectivité qui se gouvernera elle-même. Cette collectivité présente un caractère mixte très accusé, avec la participation des patrons, des employés, des ouvriers d'une part, et de la puissance publique d'autre part.

C'est la formule déjà rencontrée qui prend corps pour une certaine branche d'industrie jusqu'alors soumise exclusivement au domaine de l'activité privée. Mais, à la Révolution, il n'y avait encore rien d'établi. Par contre, un mouvement doctrinal intense permet de croire qu'il subsistera quelque chose de la guerre : la collaboration étroite entre l'autorité publique et les divers foyers économiques du pays.

France. — La production en France pendant la même période a été organisée de façon analogue, mais avec des caractères moins marqués. Après une période de recensement et de réquisition, de réglementation et de centralisation des importations, il fut créé, pour les besoins de la population civile, des consortiums. « Ce sont des sociétés à capital déterminé, desquelles sont appelés à faire partie les commerçants patentés, pratiquant le genre de commerce spécial à tel consortium ».

Le consortium importe et revend en répartissant entre tous, sans bénéfices. Il présente une analogie très réelle avec la Société de Guerre allemande.

Partout, en France aussi, l'Etat intervient : dans l'importation des matières premières, dans la gestion intérieure des affaires, dotant enfin l'économie nationale des branches industrielles lui faisant défaut. On peut bien dire que partout l'Etat est devenu « l'Etat économique ».

Résumé. — Dans cette Economie de Guerre, dont l'organisation allemande forme le type le plus net, quels sont les caractères essentiels ? Il est un premier point, évident, c'est que toutes ces mesures, dans tous les pays où elles furent prises, sont la conséquence d'un très gros mouvement étatiste. Les tendances syndicalistes d'avant-guerre dirigées dans le sens de l'intérêt collectif se sont effacées peu à peu devant l'intérêt supérieur de l'Etat et c'est à peine s'il en subsiste quelques traces, dans la forme, qui se traduisent par une représentation des intéressés dans les organes de gestion où la part de l'Etat malgré tout prédomine largement.

Les formes nées pendant la guerre ne représentent plus comme celles d'avant un effort vers un meilleur état social ; elles ne sont plus la résultante d'un mouvement d'idées, mais elles tendent vers une production nationale maximum et représentent ce qu'on a considéré comme le plus parfait moyen d'y parvenir, dans l'état actuel des connaissances acquises en matière de gestion publique.

De là découle le caractère spécial revêtu par ces formes, qui a fait dire qu'elles n'étaient pas véritablement celles de l'« économie mixte » : l'Etat y conserve toujours la haute main. Encore, la plupart du temps, n'a-t-il pas cru devoir se lier par les règles commerciales ordinaires, pour mieux sauvegarder son indépendance et son autorité absolue. Les collectivités d'intérêt secondaire n'ont pas de place dans ces entreprises d'intérêt purement national ; les particuliers n'y apparaissent que dans un rôle subordonné ; ils ne subsistent dans cette organisation autoritaire que pour y apporter un élément technique indispensable à une bonne gestion.

Ces formes, quoique un peu différentes, ce régime, quoique outrancier, méritent d'avoir retenu notre attention et intéressent directement notre sujet :

D'abord par le spectacle qu'ils nous offrent de ce que serait un système d' « économie mixte » généralisé ; nous le résumerons en faisant remarquer les résultats financiers déplora- bles qui en ont été la conséquence.

Ensuite, à cause de l'influence directe considérable qu'a eue cette période sur le développement de l' « économie mixte » après la guerre. L'idée, en effet, a été vulgarisée ; elle est entrée brutalement dans les faits. Après la guerre, quand on procèdera à la démobilisation économique tant souhaitable, il restera fatalement quelque chose de cette collaboration entre les intérêts publics et les intérêts privés. Il importe beaucoup de savoir si on reviendra aux conceptions individualistes d'avant-guerre ou si les préoccupations étatistes continueront à dominer. L'étude de l'après-guerre nous éclairera à ce sujet.

SECTION II. — Conceptions théoriques sur le régime d'après-guerre

Un vaste mouvement doctrinal s'est développé dès la fin de la guerre dans tous les pays qui se préoccupaient à bon droit de ce que pourrait être l'économie d'après-guerre. Ce mouvement a eu une grosse part d'influence sur les réalisations postérieures ; il importe donc de le connaître.

Walter Rathenau fut en Allemagne le grand théoricien de l'économie d'après-guerre. Dans son livre « Où allons-nous », dans lequel il traite des lois propres à la rénovation sociale, il nous fait connaître ses idées sur l'Etat. « L'Etat, dit-il, doit être comme un deuxième moi élargi des intérêts sur cette terre de chacun de nous... Pour réaliser son essence, cet Etat doit être très fort. Il doit être le centre de la vie économique, le moteur des activités, l'organisateur de la consommation. Il doit être un Etat national, au-dessus de tous ». Ainsi on ne doit pas s'étonner de voir Rathenau, lorsque il aborde l'organisation économique qui doit conduire à la rénovation sociale, poser en principe fondamental, sur lequel il s'appuiera pour construire l'esquisse de la société économique, cette idée que

« la société a un droit supérieur à faire valoir à l'encontre du droit des individus ». La production, la consommation et la répartition concernent la collectivité ; ce sont des choses publiques.

Rathenau propose ensuite, comme principes directeurs d'une politique économique, divers impôts sur le luxe, sur le capital et sur les revenus, la suppression de l'héritage au delà d'un certain taux. Et si l'on objecte que, quand il n'y aura plus de riches, personne ne voudra plus assumer les risques d'une entreprise, il répond que actuellement les entreprises apparaissent de plus en plus avec une fortune anonyme, impersonnelle. Or, dans ces conditions, la chose se détache des liens de droit qui l'accolaient à ses propriétaires et acquiert une existence juridique indépendante. Cela apparaît déjà dans les entreprises sociétaires actuelles. Les entreprises deviendront quelque chose d'analogue à une fondation ayant son support en elle-même. Attribuer la propriété d'une affaire au personnel ou à un corps public, c'est déjà entrer dans cette voie. Une telle entreprise pourra faire appel au crédit pour se développer. Tel est, dégagé par Rathenau, le type de l'exploitation autonome, fondée par les particuliers, mais contrôlée par l'Etat. Ce sera une catégorie intermédiaire entre l'administration de l'Etat et les affaires privées. Ce sera, dit Walter Rathenau, « le type à venir de toute création durable », qui absorbera tous les grands monopoles de production. Ainsi la collectivité bénéficiera d'une production considérablement accrue.

Dans une conférence faite en 1916 sur les « Problèmes de l'économie de paix », Walter Rathenau proclame encore le principe fondamental que l'économie n'est pas une chose privée, mais une « res publica ». Les ressources étant limitées, il faut les ménager à la fois dans le domaine des matières premières, du travail et du capital.

Rathenau entre davantage dans les détails de son programme dans sa « Nouvelle économie » (1917), qui est, à ce sujet, son ouvrage essentiel. Pour remédier aux pertes énormes de la guerre, il faudra augmenter la production, accroître le rendement du travail. A cet effet, on devra remplacer l'ordre actuel par un ordre d'activité où les actions privées seront

réglées, coordonnées par une volonté commune. Ainsi pourront s'accomplir les progrès nécessaires dans la division du travail et dans la concentration du travail actuellement insuffisantes. La guerre a montré que la nature des productions est chose d'intérêt général, que toutes les forces nationales doivent être mises à contribution.

L'organisation de la production telle que la conçoit Rathenau repose sur une volonté centrale se substituant à l'équilibre précaire des forces actuelles et se communiquant à des groupes d'industries horizontaux et verticaux. Les premiers, les Syndicats de Métier, constitueront la véritable unité économique de l'avenir. Réunissant toutes les entreprises semblables d'une même branche d'industrie, ils seront constitués sous la forme d'une société par actions dont les actionnaires seront toutes les entreprises particulières. Ce Syndicat centralisera tous les produits et les revendra à des prix appropriés. Enfin, caractère nouveau, ce Syndicat aura des droits de puissance publique : droit de fermer des usines, droit d'exproprier, par exemple. En échange de ces droits accordés, l'Etat réclamera pour lui une participation à l'administration, un certain nombre de prestations sociales et enfin un droit au partage des bénéfices. Ce Syndicat sera donc un syndicat forcé, créé dans l'intérêt général. Dans le sens vertical, le Syndicat d'Industrie, pour réaliser un programme d'ensemble, coordonnera l'activité des industries voisines.

Dans l'organisation des petits métiers d'activité locale, Rathenau prévoit pour certaines entreprises, les grands magasins par exemple, un régime d'« entreprise mixte » faisant à côté de l'entrepreneur particulier une place pour l'administration municipale, la commune ayant droit à certaines redevances proportionnelles aux résultats financiers.

En résumé, Rathenau déclare qu'une telle économie ne sera pas étatiste, qu'elle sera encore chose privée, mais qu'elle fera appel à la coopération de l'Etat pour que toutes les volontés privées puissent suivre un même plan d'ensemble.

Ces idées seront reprises par Rathenau après la guerre, dans son ouvrage intitulé « L'Economie autonome » (1919), mais avec une certaine évolution vers le socialisme de guilde.

Pour inaugurer une nouvelle politique sociale et rendre à

l'ouvrier le sens de sa responsabilité et le goût du travail, il veut, en effet, supprimer l'entrepreneur capitaliste et faire passer la propriété des entreprises aux entreprises elles-mêmes.

Ainsi, de l'œuvre économique de Rathenau se dégagent un certain nombre de « formules », intéressantes à relever. C'est la formule que l'économie n'est pas la chose de l'individu, mais la chose de la collectivité ; — c'est la critique de l'organisation individualiste avec son gaspillage de forces, et la formule d'un plan méthodique ; — c'est la formule du groupement économique autonome, — d'une branche d'industrie organisée en groupement collectif ; — c'est la formule de la participation de tous, y compris l'Etat, à la gestion des entreprises économiques. Tels sont les facteurs énergiques qui ont agi sur l'évolution des idées économiques contemporaines. Il importait beaucoup, à notre sens, de s'y arrêter.

La conception de Rathenau se trouve tout entière dans sa « Nouvelle Economie ». On s'aperçoit aisément qu'elle n'est qu'une mise au point de l'économie de guerre transposée, du régime du cuir par exemple. Ce système est en somme intermédiaire entre l'économie libérale et le régime socialiste, puisqu'il fait appel à l'autorité publique tout en maintenant le rôle de l'entrepreneur privé.

Nous verrons l'influence énorme de cette période de guerre, de ces idées en particulier, sur les réalisations postérieures, et les transformations qu'elles ont subies nécessairement. Retenons de Rathenau qu'il était en somme un homme de transition, le « théoricien de l'économie de guerre, considérée comme régime normal ».

Ces idées seront reprises par le parti social-démocrate allemand dans le programme de Goerlitz en 1921. Dans sa partie économique, tout indique que le but à poursuivre c'est l'évolution de l'économie capitaliste vers une économie à fin collective, c'est-à-dire dirigée en vue du bien de la communauté ; l'« entreprise mixte » a leur agrément comme état transitoire seulement.

Mais ce programme est de 1921. Au moment de la Révolution allemande, le parti social-démocrate n'a encore rien

d'arrêté. Parmi les programmes qui s'offrent à son choix, il en est un des plus importants, qui reproduit fidèlement les idées de Rathenau, c'est celui de Wissel-Mollendorf. D'après ceux-ci, le seul socialisme réalisable, dans l'état des circonstances nées de la Révolution, c'est l'économie collective, reposant sur l'existence d'organes autonomes mais dirigés méthodiquement dans le sens de l'intérêt général. Ce sont bien là les idées de Rathenau, la recherche du même équilibre précaire.

Un autre programme intéressant, venu d'Autriche, est celui d'Otto Bauer (décembre 1918), qui nous donne en même temps une idée de l'évolution parallèle du parti socialiste autrichien. Chaque industrie socialisée sera gérée par un Conseil autonome composé de délégués de l'Etat, nommés par l'Assemblée Nationale, pour un tiers, — de délégués des ouvriers et des employés, nommés par les syndicats, pour un tiers, — de délégués des consommateurs pour un tiers, ces derniers nommés par les associations de consommateurs. Ici les propriétaires actuels sont exclus. Dans d'autres industries enfin on emploiera le syndicat obligatoire avec un Conseil autonome partagé en quatre catégories de membres, dont une pour les délégués des patrons qui conservent l'organisation technique.

En France enfin, au Congrès de Lyon (septembre 1919), les syndicalistes firent triompher le point de vue de la révolution par étapes. Ils donnèrent mandat à la C. G. T. d'organiser un Conseil économique du Travail « qui soit un organe de pensée à côté de l'organe d'action ». Ils sont d'accord pour reconnaître que le but à atteindre c'est la nationalisation industrialisée des grands services de l'économie moderne. « Ce ne serait pas une étatisation, mais la cession de la propriété nationale aux intéressés eux-mêmes, producteurs et consommateurs associés ».

Telles sont résumées les réalisations de l'économie de guerre d'une part, l'évolution des idées sociales au sortir de la guerre d'autre part. C'est un retour très net à l'étatisme, mitigé de syndicalisme dans le souci d'une meilleure forme et non plus en tant que préoccupation dominante, comme avant-guerre.

Nous allons aborder les réalisations de la dernière période. Nous pourrions noter l'empreinte que chacune a reçue de la

guerre, leur idée générale et leur évolution par rapport aux conceptions d' « économie mixte » précédentes. Pour plus de clarté et pour faire une place à part à notre pays, nous aborderons d'abord l'examen des pays étrangers pour ne parler de la France qu'ensuite.

CHAPITRE III

LES ENTREPRISES APRÈS LA GUERRE

Après la guerre, après les contraintes pénibles et les gaspillages inévitables qu'elle a entraînés dans l'ordre économique, le besoin se fait sentir d'abandonner ce régime exceptionnel d'étatisme qui a présidé dans tous les pays à une activité anormale. Il se produit d'autre part une vague socialiste, opposée au capitalisme libéral et qui voudrait bien conserver de l'économie de guerre au moins un certain pouvoir de contrôle de l'Etat et des collectivités publiques sur les entreprises privées.

C'est ainsi qu'on assiste dans les divers pays à un retour vers une forme du socialisme déjà éprouvée avant la guerre : le syndicalisme. Ce mouvement offre cependant un caractère nouveau ; il porte, en effet, plus ou moins marquée, mais très généralisée, l'empreinte des réalisations et des idées nouvelles nées au cours de la guerre.

Telles sont les tendances qui expliquent, dans cette période d'après-guerre qu'on a pu justement appeler période de transition, l'éclosion presque simultanée de très nombreux exemples d'« économie mixte » représentant différentes formules de ce système.

Cette diversité de formules tient, pour une part, à l'influence de l'économie de guerre et des doctrines consécutives qui a naturellement varié selon les pays (l'Allemagne, dans cet ordre d'idées, apparaîtra comme un cas particulier avec des réalisations se rapprochant le plus de celles de la période de guerre). Une autre raison de cette diversité réside dans un désir

général de trouver une formule nouvelle qui, tout en se rapprochant de celles d'avant-guerre, n'abandonne pas complètement toutefois les progrès réalisés depuis en matière de socialisation. Nous allons examiner l'expression diverse de ces tâtonnements à la recherche d'une formule-type qui satisfasse à la fois le point de vue privé et le point de vue de l'économie nationale.

Nous commencerons dans notre exposé par les pays étrangers, parce que pour la plupart d'entre eux nous assisterons à la continuation d'une évolution antérieure, parce qu'aussi leur exemple a eu une grosse part d'influence sur les réalisations françaises. L'économie de notre pays fera ensuite l'objet d'une deuxième partie.

Dans chacun de ces groupes — pays étrangers et France — nous conserverons pour notre exposé notre division précédente en trois catégories d'entreprises, division basée sur leur mobile fondamental.

Nous la rappelons pour mémoire :

1° Entreprises collectives mixtes dont l'origine se rattache à une question de technique, catégorie qui ne renferme très généralement que des entreprises d'intérêts locaux ;

2° Entreprises créées pour renforcer la puissance politique et économique de l'Etat et relever le niveau de l'économie nationale, catégorie qui se décompose en deux groupes principaux : les services publics proprement dits et les exploitations industrielles à caractère commercial pur ;

3° Entreprises nées d'une préoccupation sociale.

De la diversité des exemples que nous offrira cette période d'après-guerre, nous essaierons de dégager l'idée commune qui les a inspirés ; cette idée, nous la rattacherons à celle que nous avons relevée dans les réalisations antérieures, et finalement nous apparaîtra l'évolution générale du système d' « économie mixte ».

GROUPE I. — PAYS ÉTRANGERS

Section I. — ENTREPRISES DONT L'ORIGINE SE RATTACHE A UNE QUESTION DE TECHNIQUE

Nous avons vu que cette catégorie s'entendait surtout d'entreprises d'intérêts locaux. Or, dans les communes, il ne se fonde presque plus d'exploitations absolument libres lorsqu'il s'agit d'un service d'intérêt collectif ; on a très souvent recours à un régime d'« économie mixte » plus ou moins franc.

En Autriche, on retrouve la continuation du processus de la municipalisation des tramways de Budapest, commencée en 1911.

Une ordonnance gouvernementale du 21 novembre 1918 transfère à la commune le droit de propriété sur les chemins de fer vicinaux qui précédemment devait revenir à l'Etat. Le 26 octobre 1922, la commune rachète les lignes des deux Compagnies et fonde pour leur exploitation une Société par actions au capital de 500 millions de couronnes. La commune reçoit 300 millions pour apports ; le reste, à souscrire en espèces, est acquis par la commune. C'est donc là finalement une entreprise purement communale sous une forme privée.

En Allemagne, à Berlin, il est fondé pour l'exploitation des domaines de la Ville une Compagnie à responsabilité limitée (12 juillet 1922). Il y a une Société propriétaire dans laquelle la Ville possède 19/20 du capital, et une Société d'exploitation où la Ville compte 7 membres sur 13 au Conseil d'Administration.

Pour le gaz, l'eau, l'électricité, la question fut très discutée. Finalement on opta pour une Société par actions (octobre 1923). Les actions restent la propriété de la Ville ; l'organe essentiel est un Bureau de Surveillance composé de 15 personnes (4 choisies par la municipalité, 7 conseillers municipaux, 4 désignées par l'industrie).

En ce qui concerne le port, on décida l'affermage à une Société par actions où Berlin ne compte que pour un quart d'influence parce qu'ici il est absolument indispensable de s'entourer d'une majorité de compétences.

Ainsi, la plupart du temps, on se trouve en présence d'une « économie mixte » imparfaite : la ville possède soit la totalité, soit la majeure partie des actions, sauf toutefois dans la Société d'exploitation où il y a souvent des questions réellement techniques et délicates à trancher.

De ces quelques exemples, on peut conclure pour cette catégorie d'entreprises à la continuation du mouvement d'avant-guerre, avec toutefois des formules un peu différentes et qui s'écartent légèrement de l'« économie mixte » proprement dite. On crée pour l'exploitation des services municipaux deux sortes de sociétés : l'une, propriétaire, avec unanimité ou grosse majorité à la ville ; l'autre, d'exploitation, avec participation privée, mais souvent encore majorité à la ville (1).

Section II. — ENTREPRISES LIÉES A UNE QUESTION D'INTÉRÊT NATIONAL

1° *Services publics proprement dits*

Ici nous assistons simplement à la diffusion du mouvement noté avant la guerre dans quelques pays.

C'est ainsi que le Danemark modifie par la loi du 30 août 1919 le régime de la Banque Nationale Danoise (2). L'Etat intervient dans le capital et dans la direction. Il bénéficie d'un droit au partage des bénéfices mais n'a pas de rôle dans l'administration journalière de la Banque.

On nous a communiqué, dans cet ordre d'idées, le projet d'une Banque Nationale tchèque au capital de 12 millions de dollars dont l'Etat souscrirait le tiers.

L'Etat Tchèque est intervenu en outre dans les affaires de

(1) Cf. sur la question, *Annales de la Régie Directe*, tome xiv (1921-1922) : Hugo Lindemann, La municipalisation en Allemagne, p. 317 et suiv. principalement.

Id., tome xvi (1923-1924) : Hugo Lindemann, La régie communale après la guerre, p. 109.

(2) Nous rangeons les Banques dans la catégorie des services publics, parce que ce sont plus ou moins des organismes d'Etat, qui cherchent l'intérêt de l'Etat et celui des individus membres de la nation. Nous sommes là en présence de services d'Etat mis sous la forme d'« économie mixte » pour sauvegarder en partie leur indépendance et assurer une meilleure gestion.

trois Compagnies de Navigation (1) (Elbe, Oder, Danube), L'Etat leur procure un règlement d'arbitrage avantageux et reçoit en échange des actions d'apport qu'il justifie en outre par l'insuffisance de l'initiative privée. Sur un capital de 8 ou 10 millions, l'Etat en fournirait deux (2).

De même, la Yougo-Slavie nourrit des projets semblables relatifs à des affaires de Banque (Banque Nationale et Banque Agricole) et à des Compagnies de Navigation qu'elle instituerait dans la forme de l' « économie mixte ».

Les quelques cas que nous venons de citer sont très rares, pour beaucoup encore à l'état de projets ; ils ne touchent pas des services publics essentiels et se rapprochent sensiblement des simples entreprises privées. L'Allemagne offre bien, il est vrai, l'exemple d'un essai de socialisation de l'énergie électrique que l'on peut considérer à l'époque actuelle comme un service d'intérêt collectif ; mais la loi qui concerne cette exploitation fait partie de tout un ensemble de socialisations qui visent presque exclusivement des entreprises à caractère commercial pur, comme l'énergie hydraulique, les mines de houille, de potasse, de fer. De plus, étant donné le caractère commun que présentent toutes ces entreprises socialisées d'avoir été jusqu'à la guerre soumises à un régime d'activité privée, nous croyons qu'on peut, sans manquer à la logique de notre cadre, englober tous ces cas dans la même catégorie, réservée aux entreprises industrielles proprement dites, en dehors de ce que nous appelons les services publics essentiels. L'Autriche et la Roumanie visent aussi dans la même loi des services publics et des entreprises industrielles, mais en ce qui concerne les services publics il n'y a pas de régime d' « économie mixte » institué, le capital privé n'est pas représenté ; c'est un régime étatiste.

Ceci admis, nous en terminerons avec le groupe des services publics en constatant qu'ils n'ont donné naissance en somme qu'à fort peu de « sociétés mixtes ». Remarquons encore que

(1) Les Compagnies de navigation, de même, peuvent être assimilées aux services publics, aux chemins de fer par exemple, surtout lorsqu'on considère leurs services de voyageurs qui, seuls, ont motivé l'intervention de l'Etat. Ils peuvent être pris, par contre, avec le caractère d'entreprise industrielle si l'on envisage le transport des marchandises.

(2) Cf. Journée industrielle du 13 juin 1923.

l'esprit qui anime ces socialisations de services publics est semblable à celui d'avant-guerre. L'intérêt des individus est visible au travers de l'intérêt national poursuivi. Mais ici il y a exclusion des collectivités secondaires et participation de l'Etat seul à ces « sociétés mixtes ». La raison d'Etat apparaît plus forte et sa part d'influence a grandi en rapport, au détriment de la part laissée à l'activité privée et surtout aux dépens des collectivités secondaires.

2° Exploitation des richesses nationales

Dans cette étude nous commencerons par l'Allemagne qui, nous venons de le dire, occupe entre nos deux groupes une place de transition puisqu'elle réunit dans les mêmes textes de socialisation des services publics et des exploitations nettement commerciales, avec prédominance de ces dernières toutefois.

L'Allemagne. — Le gouvernement socialiste issu de la Révolution, obligé de faire de la socialisation, se décida tout d'abord sous la pression des circonstances à promulguer la loi du 23 mars 1919 appelée loi-manteau à cause du néant que recouvre son titre. Cette loi se borne à poser quelques principes très généraux parmi lesquels celui-ci, que l'économie est une chose d'intérêt public. Tout le monde se trouva d'accord au sein de la commission de socialisation pour affirmer que la socialisation n'a rien de commun avec l'étatisation ni avec l'économie pratiquée pendant la guerre, — qu'elle doit mieux sauvegarder l'initiative et la responsabilité individuelles, — qu'elle ne doit pas être dirigée par une autorité économique centrale, mais par des organismes autonomes groupant les producteurs. C'est en somme un régime capitaliste orienté par le contrôle de la collectivité dans le sens de l'intérêt général.

Cette loi de socialisation fut incorporée à la Constitution allemande. Celle-ci pose nettement le principe d'un droit social supérieur au droit individuel qui cependant demeure. L'article 156 indique quatre manières selon lesquelles pourra être exercé ce droit social confié aux mains de l'autorité publique ;

ce sont : l'étatisation pure et simple, l'« entreprise mixte », le droit de veto et la fédération obligatoire.

Quelle application ces principes ont-ils reçue ? Quelle a été en particulier la part faite à l'« entreprise mixte » dans l'exercice du droit social ?

1° Dans le domaine des services publics proprement dits — transports, distribution de force — on a appliqué avec succès et très généralement le régime d'« économie mixte ».

C'est ainsi que ces principes, avant même d'être rassemblés dans une loi et insérés dans la Constitution, avaient reçu plusieurs applications sur la fin de la guerre, au sein des Etats particuliers. La Saxe notamment offre l'exemple d'une Société de transports automobiles (Kraftverkesgesellschaft Freistaat Sachsen), Société dans laquelle participent l'Etat, les provinces, les arrondissements et les villes. De même en matière de distribution de force, dans presque tous les Etats particuliers, Saxe, Prusse, Bavière, l'énergie électrique est produite dans des entreprises d'« économie mixte » où figurent, à côté des particuliers, l'Etat, les provinces et les communes.

Par la suite, la loi du 31 décembre 1919, dite loi de socialisation de l'électricité, est venue donner à l'Empire, dans le domaine économique, le rôle qui était autrefois joué à peu près exclusivement par les Etats particuliers et par les collectivités locales. Cette loi est donc plutôt une loi de centralisation. L'Empire pourra exproprier moyennant indemnité les usines de fourniture de courant à haute tension et les usines et chutes d'eau d'une certaine importance. Il contrôlera en outre les districts électriques compris dans l'Empire, par l'intermédiaire du Ministre des Finances assisté d'un Comité consultatif ; à ce Conseil figureront des membres du Parlement, des représentants des ouvriers et des employés, des experts choisis par l'Empire, par les Etats, par les provinces, par les communes, et des délégués des consommateurs en gros et au détail.

Cette loi n'apparaît pas comme l'instauratrice d'un nouveau régime économique, ni comme une loi de caractère socialiste, mais bien plutôt comme une loi de caractère administratif, tendant à augmenter les pouvoirs supérieurs de l'Etat en matière d'électricité.

2° Si l'on considère maintenant le groupe des entreprises qui visent l'exploitation des richesses nationales, indépendamment de toute idée de service public, nous trouverons une législation encore moins socialiste, une économie toujours capitaliste mais soumise à une tentative de centralisation.

Tel est le cas pour les mines de houille visées par la loi du 23 mars 1919, pour les mines de potasse considérées dans la loi du 9 juillet 1919, pour les mines de fer d'après la loi du 1^{er} avril 1920. Aucune de ces lois n'établit une « économie mixte » ; elles ne font que constituer des Syndicats obligatoires qui réalisent ce que Rathenau appelait la « corporation industrielle autonome ». Elles comportent en outre la création de Conseils économiques où, sous le prétexte de faire représenter tous les intérêts, on a mêlé des fonctionnaires, des patrons, des ouvriers, des consommateurs. Mais en réalité dans ces entreprises il y a une gestion technique privée très forte comme avant la guerre et, au-dessus, un contrôle étroit de l'Etat ; celui-ci a cherché seulement à accroître ses pouvoirs économiques sans souci réel de la représentation exacte des divers intérêts en présence, comme le prône la véritable « économie mixte ».

Ces dernières années enfin, le Reich a augmenté considérablement la valeur de ses propriétés industrielles, si bien qu'il a jugé bon de ne plus exploiter directement et de créer à cet effet une Holding Society : die Vereinigte Industrieunternehmungen A G, à Berlin, en abrégé ; la Viag. La participation de l'Etat s'élève à 114 millions de marks-or (1).

La plupart de ces entreprises, bien que confiées en fait à cette société privée, sont l'œuvre et la propriété exclusive du Reich. Il en est cependant qui sont des « entreprises mixtes » nées de l'immixtion de l'Etat dans des exploitations privées, telles la Hoeder Hütte, la Telephon-Fabrik Berliner, la Schiffahrtsund Fischerei Unternehmungen, etc.

Enfin, à signaler encore la construction du canal Rhin-Main-Danube qui dans son premier projet devait être effectuée par une société d' « économie mixte », mais que la défection des

(1) Bulletin d'informations politiques, économiques et sociales du Comité alsacien d'études et d'informations, N° 316, 26 janvier 1925.

capitaux privés a transformée en une entreprise purement publique (1).

En Allemagne, les socialisations de l'après-guerre marquent donc un léger retour vers des tendances syndicalistes semblables à celles qui s'étaient fait jour auparavant. Mais cependant de grosses difficultés subsistent :

1° D'abord, l'Etat s'est réservé une part d'influence beaucoup plus considérable au nom de l'intérêt général ; c'est un reste de la guerre ;

2° Il a étendu le champ de ses interventions arbitrairement, surtout dans le domaine des exploitations industrielles ;

3° Tandis que pour les services publics la représentation des collectivités intéressées est effective et logique, en matière d'entreprises industrielles, malgré le semblant de représentation accordé aux ouvriers et aux consommateurs, on ne trouve en réalité qu'un régime capitaliste sur lequel l'Etat a mis sa seule emprise. Cette intervention heureusement est encore modeste, tant il est vrai que l'économie privée apparaît en cette matière comme un régime naturel et nécessaire et difficile à exclure.

L'Autriche. — En Autriche, nous avons déjà signalé le mouvement socialiste et les doctrines qui se rattachent à la fin de la guerre, notamment le plan d'Otto Bauer ; nous allons voir les réalisations postérieures.

Le désir de socialiser d'une part, c'est-à-dire de protéger par l'intervention économique de l'Etat les intérêts publics, financiers ou sociaux, et d'autre part les énormes besoins de capitaux inhérents à cette catégorie d'entreprises, tout incitait la puissance publique à affirmer son intervention sous des formes qui garantissent une vitalité certaine. C'est ce qu'on a voulu réaliser avec le type de l'exploitation communautaire (*gemeinwirtschaftliche ansalt*).

La loi du 29 juillet 1919, qui est la loi-type en la matière, distingue :

1° D'une part, les « établissements communautaires » qui visent surtout les établissements publics, chemins de fer,

(1) Bayerischer Kurier, 25 octobre 1924.

P. T. T., etc, corps publics érigés en la forme d'entreprises économiques autonomes où le capital privé n'est pas représenté.

Les collectivités publiques qui y figurent sont l'Etat, les provinces, les communes.

Dans les organes d'administration une certaine représentation est laissée aux ouvriers et aux consommateurs. Ainsi veut-on satisfaire à l'idée de la démocratie industrielle et au concept général d'intérêt collectif. La forme est une forme d'économie privée, mais les seules influences admises sont celles des groupements ouvriers et des coopératives de consommateurs, sous la direction des corps publics fondateurs, sans aucune participation financière privée.

2° La loi distingue, d'autre part, dans une deuxième section, les « sociétés à caractère communautaire », sociétés anonymes et sociétés à responsabilité limitée. Cette catégorie englobe les entreprises industrielles ou commerciales d'économie jusqu'alors privée.

Le capital privé garde une place prédominante. Mais, à côté de lui, les représentants des personnes publiques et des Conseils d'entreprises des ouvriers et des employés, doivent avoir la moitié des sièges dans les organes de direction, l'autre moitié restant réservée aux actionnaires privés ou sociétaires. Il y a donc ici « économie mixte » en ce qui concerne l'administration. Il en est de même quant au capital ; l'article 37 prévoit en effet une immixtion progressive des collectivités publiques jusqu'à concurrence de la moitié. Cette participation sera obtenue lors de la fondation pour les sociétés nouvelles et au moment des augmentations de capital pour les sociétés anciennes qu'il s'agit de transformer.

Le bouleversement financier de l'Autriche, l'effondrement continu de la couronne fournirent à l'Etat des occasions nombreuses d'appliquer l'article 37 par l'accroissement des fonds sociaux qu'ils provoquèrent ; mais d'un autre côté, les débâcles que cela détermina au sein des entreprises ne permirent pas une généralisation du système, tout au plus une sorte de mise à l'épreuve dans des entreprises isolées ; les applications

que l'on en trouve correspondent surtout aux cas où les survivances de l'économie de guerre donnaient la possibilité de mettre la main sur des entreprises ou des stocks.

Le mouvement n'en est encore qu'à ses débuts ; citons cependant : l'Osterreichische Heilmittelstelle (pharmacie), l'Osterreichische Werkegemeinwirtschaftliche Anstalt (usines autrichiennes communautaires), l'Osterreichischer Holzmarkt-gemeinwirtschaftliche Anstalt (marché du bois), etc.

L'Italie. — L'Italie, dans une législation plus récente, offre un exemple de participation de l'Etat à la constitution d'une société industrielle. Il s'agit ici des mines de fer de Cogne, situées dans le val d'Aoste, entreprise coûteuse et risquée de la Société Ansaldo, qui fait partie de la grande liquidation où fut entraînée la Banca Italiana di Sconto.

Etant donnée l'excellente qualité du minerai, l'Etat a cru devoir intervenir pour maintenir l'exploitation de la mine et inaugurer en Italie les entreprises d'« économie mixte ». L'Etat entre comme actionnaire dans la Société qui aura 200 millions de capital. Les actions souscrites par l'Etat seront assimilables à celles des autres actionnaires.

La Roumanie. — La même formule de « société mixte » a été employée par l'Etat roumain dans une loi plus récente encore et beaucoup plus générale, relative à l'exploitation des richesses du sol et du sous-sol dont la Constitution lui attribue la propriété.

La loi roumaine du 6 juin 1924 (1) concerne le contrôle et la commercialisation des entreprises d'Etat. La loi, dans son chapitre premier, commence par classer les entreprises publiques ayant un caractère économique, et à ce sujet elle distingue deux catégories : d'une part, les entreprises d'intérêt général appelées à assurer les services publics importants : chemins de fer, P. T. T., entreprises touchant à la défense nationale ; d'autre part, les entreprises ayant un caractère commercial pur qui sont la propriété de l'Etat sans constituer toutefois son monopole exclusif : mines, ateliers de l'Etat, services de

(1) Cf. A. GANE : La commercialisation des entreprises d'Etat, Paris, 1924.

navigation maritime et fluviale, forêts, générateurs d'énergie, charbon, pétrole, chutes d'eau, — l'énumération contenue dans la loi n'étant d'ailleurs pas limitative mais susceptible d'être augmentée par une décision du Conseil des Ministres.

Les entreprises de la première catégorie resteront des monopoles d'Etat dont une loi spéciale fixera le statut.

Celles de la deuxième catégorie formeront des entreprises d'« économie mixte » par association des capitaux publics et privés. Dans l'administration de ces sociétés deux principes dominant : la loi donne aux représentants des intérêts privés un rôle prépondérant en ce qui concerne la gestion de l'entreprise ; par contre, elle accorde la prééminence à l'Etat en matière de contrôle.

Chaque Conseil d'Administration aura 12 membres, dont un tiers seulement nommé par le Gouvernement, le reste élu par l'Assemblée Générale des actionnaires, sans que le délégué de l'Etat à l'Assemblée prenne part au vote.

Le Comité de Direction sera formé de trois personnes choisies par le Conseil d'Administration, avec obligation d'en prendre une seulement parmi les représentants du Gouvernement.

A l'Assemblée Générale, l'Etat aura un nombre de voix supérieur à $1/4$ et inférieur à $1/3$ du total (art. 12).

L'administration de ces sociétés est donc en majeure partie privée, néanmoins l'Etat y conserve une certaine influence que viennent renforcer d'ailleurs diverses dispositions : d'une part l'institution d'un comité chargé de contrôler la gestion des administrateurs et formé de trois à cinq censeurs nommés en majorité par le Gouvernement ; — d'autre part, au Gouvernement appartient de nommer le président du Conseil d'Administration qui aura voix prépondérante au cas de parité des voix, ainsi qu'une Commission avec voix consultative auprès de chaque société commercialisée. Le président jouira en outre d'un pouvoir de veto, suspensif d'exécution pendant un délai de quinze jours, à l'égard des décisions qui lui paraîtront contraires à la loi et aux statuts ou aux intérêts supérieurs de l'Etat, décisions dont il devra référer au Gouvernement pour obtenir un avis décisif.

Que si l'administration est en majorité privée sous l'influence morale de la personne publique, par contre le contrôle des entreprises commercialisées et la direction des exploitations viennent consolider très sérieusement le rôle de l'Etat. Ces pouvoirs sont confiés à un Conseil supérieur, institué auprès du Ministre du Commerce et de l'Industrie.

Ce Conseil est composé de 11 membres (art. 5) et comporte l'exclusion des membres des Conseils d'Administration des sociétés commercialisées. Parmi ses attributions figurent : donner des avis sur l'administration, évaluer les apports de l'Etat, contrôler la gestion des sociétés.

Enfin, les statuts sont l'œuvre du département ministériel dont dépend l'entreprise, du Conseil supérieur, de la délégation économique du Conseil des Ministres et d'un décret royal. Ils fixent notamment des clauses tendant à sauvegarder le caractère national de ces entreprises et à éviter une trop large immixtion des capitaux étrangers. Ils règlent en outre le partage des bénéfices avec l'Etat d'après certaines règles légales, l'apport de l'Etat et la participation du capital privé.

En ce qui concerne la constitution du capital, l'Etat recevra des actions, à la constitution de la Société, en représentation de ses apports, c'est-à-dire pour le simple usage des biens qu'il confère à la Société. Il pourra aussi, en cours d'exercice, souscrire une part proportionnelle à celle qu'il possédait déjà, au cas d'une augmentation de capital.

Si l'évaluation de l'apport est impossible, soit en raison de sa nature, soit à cause de la situation du change ou pour toute autre cause, les bénéfices seront répartis selon une proportion progressive qui commence par garantir 5 % au capital privé, quitte ensuite à aller par paliers jusqu'à donner la totalité à l'Etat, à partir d'un certain chiffre de bénéfices (35 %).

Cette loi fait donc une part imposante à l'Etat. Elle contient de plus, ce qui augmente encore cette prédominance, certaines dispositions relatives à la limitation du nombre des voix par action, à la préférence donnée aux coopératives sur les simples particuliers ou sur les sociétés commerciales, et à l'obligation de servir d'abord les petits souscripteurs au cas d'une augmentation de capital.

Tel est le mode d'exploitation conçu en Roumanie pour l'exploitation des richesses du sous-sol, le pétrole notamment. Il cherche à triompher des difficultés provenant des perturbations monétaires, sans trop livrer le pays aux mains étrangères. La part faite aux particuliers est assez faible, mais peut-être sera-t-elle suffisante.

U. R. S. S. — Enfin, il est encore un pays qui a généralisé énormément le système d' « entreprises mixtes », dans un esprit de réaction contre une économie publique autoritaire exagérée et décevante ; c'est l'Union des Républiques Soviétiques.

Presque toutes les entreprises industrielles ou commerciales importantes sont entre les mains de « sociétés mixtes ». Nous avons en notre possession les statuts de l'une d'elles : la « Société par actions Commerco-industrielle russo-autrichienne Roussavstorg ».

Cette Société a pour but l'exportation hors de l'U. R. S. S. de toutes sortes de marchandises et l'importation de produits fabriqués surtout d'origine autrichienne.

Les fondateurs de la Société sont le Gouvernement de l'U. R. S. S. et le syndicat austro-russe.

Le capital de 100.000 dollars est divisé en mille actions nominatives de 100 dollars chacune et revient pour moitié au Gouvernement, pour moitié au Syndicat ; mais les actions sont payées $\frac{3}{4}$ par le Syndicat, par tranches de 25.000 dollars échelonnées sur six mois, $\frac{1}{4}$ par le Gouvernement dans le courant de trois années, par versements correspondants aux dividendes reçus provenant des opérations de la Société, la différence, s'il y en a une, étant due par le Gouvernement. Aux émissions suivantes, les actions sont réparties suivant les mêmes principes.

La direction est composée de six membres de la Société élus par l'Assemblée Générale, moitié pour le Gouvernement, moitié pour le Syndicat. Le président de la direction est choisi parmi les représentants du Gouvernement, le directeur-gérant parmi les représentants du Syndicat.

Le bénéfice net, après déductions pour frais généraux, amortissements, etc., est réparti comme suit :

1° Dividende de faveur de 10 % du bénéfice net au Gouvernement ;

2° Le restant, s'il est inférieur à 40 % du capital-actions, est partagé par moitié entre le Gouvernement et le Syndicat ;

3° Le reste du bénéfice dépassant 40 % est partagé de la façon suivante : 60 % au Gouvernement, 40 % au Syndicat.

Cette Société est donc bien une « société mixte » avec participation publique et privée, une légère prédominance de l'Etat dans l'administration et un avantage plus sensible au point de vue financier.

Section III. — ENTREPRISES NÉES D'UNE PRÉOCCUPATION SOCIALE

Dans la catégorie des lois sociales, nous trouvons après la guerre une application du système d' « économie mixte » : c'est en Belgique la loi du 11 octobre 1919.

La Société Nationale belge des Logements à bon marché agréée des sociétés locales ou régionales dont elle approuve les statuts et à qui elle avance des fonds.

Les sociétés agréées possèdent un capital social. L'Etat, les provinces, les communes interviennent dans la formation chacun pour 1/5 ; 2/5 restent à souscrire par les particuliers philanthropes, les industriels, les institutions publiques.

Il existe différentes formes de sociétés agréées.

L'Etat avance l'argent à la Société Nationale à 20 %.

Il existe actuellement 175 sociétés agréées dont 19 de locataires. Ensemble elles ont un capital souscrit de 150 millions.

Ce système se rapproche de la loi italienne de 1903, des lois françaises de 1906 et de 1912, mais ici nous sommes en présence d'une « économie mixte » plus parfaite, mieux comprise.

Conclusion. — Tels sont les principaux cas de socialisation que l'on trouve après la guerre à l'étranger. A leur sujet, on remarquera tout d'abord que dans l'ensemble ils visent surtout l'exploitation des richesses nationales. Alors qu'avant la guerre

cette catégorie d'activité n'avait donné lieu, de la part de l'Etat, qu'à de faibles et simples tentatives d'immixtion, après la guerre, qui nécessita tant de réglementations publiques, l'Etat conserve une large part du domaine où il a pénétré à la faveur des événements. Le mouvement des idées, en même temps, entraîne dans cette voie nombre d'autres nations et l'« économie mixte » nous apparaît ainsi avec un premier caractère : elle est le moyen qui a permis à l'Etat, dans la plupart des pays, de s'immiscer dans le domaine de l'activité privée et d'accaparer à son profit l'exploitation de certaines richesses nationales où rien n'exigeait précisément son concours.

Très souvent d'ailleurs ce mouvement de socialisation représente aussi une réaction contre l'étatisme pur en tant que système de gestion, soit qu'il ait été mis brusquement en faveur par la guerre, comme en Allemagne et en Autriche, soit par d'autres événements, comme en Russie. En Roumanie, de même, la loi de 1924 a pour but de commercialiser des entreprises ayant trait à l'exploitation de richesses dont la Constitution a fait une propriété d'Etat. La formule avant tout est donc : pas d'administration publique pure.

Elle s'oriente plutôt vers une forme du syndicalisme tel qu'il avait été inauguré avant-guerre, c'est-à-dire vers la représentation au sein des entreprises des divers groupes intéressés ; c'est là la tendance fondamentale, mais elle a subi certaines déviations du fait de la guerre. Celle-ci a effacé pendant plusieurs années la préoccupation de l'individu et des intérêts secondaires au profit de l'Etat seul. Et toutes ces lois de socialisation à l'étranger, après la guerre, n'ont pas su perdre complètement cet état d'esprit : en adoptant le système d'« économie mixte », elles montrent un vif souci d'instaurer à nouveau un syndicalisme logique dans la gestion des entreprises soustraites à l'activité privée, mais malgré ce désir elles ont toujours fait à l'Etat une part imposante, exagérée et d'ailleurs variable selon les pays.

Cette incohérence apparente — entre les réalisations étatiques d'une part, et le mouvement et la volonté syndicalistes d'autre part — s'explique aisément si l'on considère l'héritage laissé par la guerre.

On doit tenir compte, en effet, d'un fait certain, c'est que les mobiles de l'activité économique de l'Etat ne sont plus exactement les mêmes après qu'avant la guerre ; l'individu, dans le domaine des préoccupations économiques, a cédé du terrain devant les intérêts de l'Etat puissance publique. Avant la guerre, si l'Etat était quelquefois le but, c'était, on s'en souvient, en tant qu'il était le lien supérieur nécessaire unissant les individus, c'était toujours aussi pour atteindre les individus au travers de lui. Aujourd'hui, il n'en est plus tout à fait de même. L'Etat est celui qui a organisé la période de guerre autoritairement et qui en général l'a menée à bien. C'est encore celui qui, pendant le conflit, a subi de nombreuses pertes qu'il n'est pas encore arrivé à combler. Il est maintenant un peu poussé à prétendre que toute richesse nationale lui appartient, puisqu'il en a assuré la sauvegarde.

Voilà pourquoi les Etats, forts des résultats obtenus pendant la guerre et peu enclins à se déposséder complètement au profit de leurs membres, obéissant à la poussée d'un mouvement nettement syndicaliste, régime d'exploitation très en faveur, ont maintenu malgré tout un régime à tendance étatiste et organisé ces entreprises fondamentales sous le couvert de l'« économie mixte ».

L'Allemagne mérite une place à part, cependant, dans l'ensemble des nations étrangères, parce que l'Etat, chez elle, est le plus souvent en minorité dans les « entreprises mixtes », et d'ailleurs nous rapprocherons un peu plus loin ce fait du succès particulier que ce mode d'exploitation a connu dans ce pays.

GROUPE II. — LA FRANCE

En France, après la guerre, il y a eu de nombreux exemples d'« économie mixte », l'Etat qu'il soit ou non actionnaire intervenant dans les entreprises en qualité d'administrateur. Les lois ou projets de lois qui instaurent de pareilles dispositions concernent : l'exploitation de services publics, — certaines richesses nationales pour l'utilisation desquelles le besoin d'un pouvoir supérieur se faisait plus ou moins nettement sentir, — enfin les œuvres sociales.

Dans l'ordre chronologique ces lois ou projets de lois sont :

La loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique, loi fondamentale qui pour la première fois en France pose nettement le principe de l'Etat actionnaire et administrateur de sociétés ;

La loi du 11 août 1920 relative au transport d'énergie dans les régions libérées ;

La loi du 27 mai 1921 relative à l'aménagement du Rhône ;

La loi du 19 juillet 1922 relative à la création de réseaux de transport d'énergie électrique à haute tension ;

La loi du 5 décembre 1922 relative aux habitations à bon marché ;

En outre, des accords avec les Compagnies de Navigation, notamment la convention avec les Messageries Maritimes du 29 décembre 1920 ;

Les projets de lois relatifs à l'exploitation des mines de potasse, à la fabrication de l'ammoniaque synthétique, et à l'aménagement de la Dordogne.

Nous allons les examiner en observant la division tripartite déjà suivie auparavant et qui repose sur la différence des mobiles animateurs, c'est-à-dire : d'une part, les entreprises qui tendent à renforcer la puissance de l'Etat et à relever le niveau de l'économie nationale ; elles se subdivisent en : services publics et exploitation de richesses nationales ; — d'autre part, les œuvres sociales.

Section I. — LES SERVICES PUBLICS

§ 1. — *Services maritimes*

Les grands services maritimes constituent des services d'intérêt général très importants pour l'expansion nationale et pour le rattachement de la métropole à ses colonies. Aussi, en présence des résultats défavorables obtenus surtout dans la gestion des lignes rapides de paquebots, l'Etat est-il intervenu à plusieurs reprises et dans des conventions récentes notamment. Il prend à sa charge tout ou partie des pertes éventuelles et reçoit en échange une participation aux bénéfices et une certaine part d'influence dans la gestion. Dans aucun cas nous ne nous trouvons en face d'un véritable régime d' « économie mixte », dans aucun cas l'Etat n'est à proprement parler actionnaire. Il est cependant une convention qui le fait administrateur d'une Compagnie de Navigation et lui confère dans la vie de celle-ci un rôle de premier plan qu'il importe de signaler.

La loi du 28 juillet 1921 « concernant l'exploitation des services maritimes postaux et d'intérêt général sur l'Extrême-Orient, l'Australie et la Nouvelle-Calédonie, la Côte Orientale d'Afrique et la Méditerranée Orientale » reproduit le texte des conventions des 29 décembre 1920 et 6 juillet 1921 intervenues entre l'Etat et la Compagnie des Messageries Maritimes.

Il est formé une Société anonyme au capital de 60 millions qui se substituera à la Compagnie des Messageries Maritimes pour l'exécution des services précités. L'Etat n'interviendra pas dans la souscription d'actions qui sera assumée entièrement par la Compagnie des Messageries Maritimes.

La Société recevra comme prime de gestion 10 % des bénéfices nets. Finalement, les bénéfices et les pertes seront partagés entre la Société et l'Etat dans la proportion de 4/5 pour l'Etat, 1/5 pour la Société. La Compagnie des Messageries Maritimes, seule actionnaire, sera donc intéressée à ce qu'il y ait des bénéfices.

L'Etat par contre intervient directement dans l'administration. Les statuts prévoient que 6 membres sur les 12 du

Conseil d'Administration seront désignés par l'Etat et soumis à l'approbation de l'Assemblée Générale. Le président devra être choisi parmi ceux des administrateurs dont la désignation n'est pas faite par l'Etat (art. 19 des statuts). Aucune décision ne sera valablement prise si elle n'est adoptée par deux au moins des six membres de l'Etat (art. 20).

En outre, à la cessation de l'exploitation, l'Etat devient propriétaire des bateaux. Il a aussi un droit de résiliation, véritable droit de rachat qui constitue entre ses mains une arme redoutable.

Cet accord porte nettement la trace du lourd héritage de la guerre. Tout en laissant à la Compagnie la gestion des services de cargos rémunérateurs, l'Etat assume en somme la majeure partie des risques présentés par la gestion des lignes de paquebots, le plus souvent déficitaires, étant donné leur intérêt essentiel et très général. Ces services contractuels, sous le couvert d'une société anonyme, font presque l'objet d'une entreprise d'Etat avec la seule différence toutefois que les agents au lieu d'être des fonctionnaires sont des administrateurs de la Compagnie des Messageries Maritimes.

§ 2. — *Loi du 11 août 1920 relative au transport d'énergie dans les régions libérées*

Nous allons examiner maintenant une autre espèce de service public où l'association entre l'Etat et les particuliers revêt une forme beaucoup plus proche des formes normales du droit commercial. Il s'agit de la loi du 11 août 1920 relative à la distribution de l'énergie électrique dans les régions libérées.

Il est évident qu'en cette matière l'intérêt public demande que l'électricité soit répandue dans toutes les régions du pays à des tarifs aussi bas que possible. Cette préoccupation dominante avait, dans un projet déjà ancien (1885), fait confier la gestion de ce service à l'Etat. Mais bientôt l'échec de cette politique d'une part et les tendances libérales qui se faisaient jour, d'autre part, ont abouti aux lois de 1895 et de 1906 ; celles-ci laissent libre jeu à l'initiative privée.

La loi du 15 juin 1906 ne subordonne l'exercice de cette liberté qu'à l'octroi de simples permissions de voirie. Dès cette

époque cependant l'Administration va intervenir et restreindre cette activité à la suite de la circulaire Barthou du 3 août 1908 qui tend à donner le pas à la concession. On espère diriger les initiatives privées vers l'organisation de secteurs rationnels sur lesquels l'Etat pourrait un jour ou l'autre mettre la main et de prime abord confier à celui-ci un contrôle commercial sur l'exploitation des industries librement constituées.

Ainsi, parallèlement au mode libéral institué par la loi, la jurisprudence pratique le système des concessions municipales avec monopole.

Sous ce double régime, reposant en majeure partie sur la libre initiative privée, les secteurs se développèrent et connurent un essor brillant.

La guerre vint interrompre cette heureuse période ; elle apporta dans les exploitations de distribution électrique les troubles qu'elle occasionne partout autour d'elle. Les tarifs insuffisants et dérégles, les difficultés de production et d'approvisionnement arrêtaient complètement cette industrie sur qui pesait déjà, depuis la circulaire Barthou du 18 octobre 1917, l'autorité considérablement accrue et gênante du service du contrôle départemental. A un autre point de vue, la crise charbonnière qui sévit avec acuité pendant la guerre, le problème vital du meilleur rendement du capital national, tout militait en faveur d'une stricte économie des combustibles et par conséquent en faveur de la création d'un trust de la distribution d'énergie. Enfin, le conflit de ces dernières années a mis en honneur le souci de l'intérêt collectif et l'intérêt individuel n'est plus au premier rang des préoccupations économiques.

L'Etat peu à peu prend conscience du rôle qui paraît lui incomber de réorganiser les entreprises de distribution électrique. Déjà elles s'étaient d'elles-mêmes groupées pour obtenir de meilleures conditions de production. En 1916 un plan d'organisation générale, analogue au système adopté pour les chemins de fer d'intérêt général, est adopté. Il ne devait pas aboutir rapidement.

C'est en 1920 seulement qu'apparaît la première réalisation de ces tendances étatistes sous la forme d'un régime d'« économie mixte ». La véritable solution sera donnée dans la loi

du 19 juillet 1922. La loi du 11 août 1920, elle, n'a qu'une portée restreinte puisqu'elle vise seulement les installations dans les régions libérées.

Le réseau sera exploité par une Société anonyme constituée par le groupement des producteurs d'énergie électrique d'une part et l'Etat d'autre part.

Cette Société sera administrée par un Conseil composé des représentants de l'Etat et des représentants des producteurs. Mais, dans ce Conseil d'Administration, les deux catégories d'administrateurs apparaissent nettement différenciées. En effet, tandis que les représentants des producteurs sont soumis aux règles habituelles et sont nommés par l'Assemblée Générale pour six ans, les représentants de l'Etat bénéficient d'un régime de faveur. Nommés par le Ministre des Travaux Publics, ils ne sont pas tenus d'être propriétaires d'actions et restent en fonctions sans limitation de durée.

Le capital est divisé en actions de numéraire souscrites par les Sociétés signataires, les producteurs et, le cas échéant, par des représentants de l'Etat, et en actions d'apport qui pourront être réparties entre l'Etat et les sociétés (art. 6 du projet de statuts).

La part donnée à l'Etat est donc grande ; il apparaît surtout qu'on a voulu lui réserver un rôle prépondérant dans l'administration sans qu'il ait en somme d'obligation précise à intervenir financièrement. Ce régime d'exception peut, il est vrai, trouver une atténuation dans l'article 5 de la loi qui dit que la dépense, évaluée à 135 millions, sera supportée soit par l'Etat (la loi de finances ouvrant chaque année un crédit à cet effet), soit par les collectivités et les sociétés de production et de distribution d'énergie électrique intéressées, groupées entre elles et associées ou non avec l'Etat. L'influence de l'Etat dans l'administration doit en effet être justifiée par une participation équitable au capital et aux dépenses.

Dans la convention annexée à la loi, il est prévu que le capital investi recevra un intérêt de 6 % et qu'ensuite le partage des superbénéfices aura lieu par moitié entre l'Etat et la Société.

Cette loi a reçu un commencement d'application dans le décret du 28 mars 1923. Ce décret approuve les conditions

arrêtées pour l'exploitation d'un réseau de transport d'énergie électrique à haute tension dans les régions libérées, conditions contenues dans les convention, statuts et cahier des charges approuvés en date du 28 mars 1923 et concernant deux « sociétés mixtes » : la « Société de Transport d'énergie électrique du Nord » et la « Société de Transport d'énergie électrique de l'Est ». Ces deux séries de documents renferment d'ailleurs des conditions semblables pour les deux Sociétés. Et, chacune des Sociétés précédemment citées représente un groupe de sociétés productrices d'électricité réunies entre elles vis-à-vis de l'Etat, groupe associé ensuite à l'Etat lui-même.

Chaque société a un capital variable de 200.000 francs constitué par des actions de 1.000 francs ainsi réparties : d'une part, 120 actions souscrites par les sociétés signataires et les producteurs d'énergie de la région intéressée dont les usines disposent d'une force supérieure à 5.000 kwhs. Il y a en fait dans chaque groupe six sociétés signataires qui souscriront chacune 20 actions ; d'autre part, 80 actions d'apport allouées à l'Etat pour diverses fournitures rétrocedées. Ces actions resteront nominatives même après leur entière libération.

Le capital pourra s'augmenter par l'admission dans la Société de producteurs nouveaux remplissant les conditions de puissance exigées. Ces admissions devront être agréées par le Conseil d'Administration à la majorité des 2/3 des voix. En pareil cas l'Etat souscrira des actions de façon à conserver une part proportionnellement égale à celle qui lui revient du fait de la loi. Le capital, d'autre part, ne pourra être réduit au dessous de 150.000 francs.

Le Conseil d'Administration comprendra de 10 à 15 membres dont 2/5 nommés par le Ministre des Travaux Publics et 3/5 par l'Assemblée Générale des actionnaires. Cette représentation semble donc respecter le principe de 1867 du rapport nécessaire entre la participation au capital et à la gestion, mais il faut remarquer ici que l'Etat, bien que jouissant d'administrateurs particuliers en tant qu'apporteur, participe en tant qu'actionnaire à la nomination des autres. Tous ces administrateurs auront les mêmes droits et obligations. Conformément à la loi de 1919 et au décret de 1923, les représentants de l'Etat ne seront pas tenus d'être personnellement propriétaires d'actions.

Les Assemblées Générales seront formées de tous les actionnaires ; les représentants des sociétés et ceux de l'Etat suivent la même règle ; ils peuvent être eux-mêmes propriétaires d'actions ou simplement les représentants légaux d'un actionnaire, société ou puissance publique.

Les bénéfices nets après prélèvement pour la réserve légale donneront lieu, comme la loi l'a prévu, à un dividende de 6 % et le superbénéfice sera partagé par moitié avec l'Etat.

§ 3. — Loi du 19 juillet 1922 relative à la création de réseaux de transport d'énergie électrique à haute tension

La loi du 19 juillet 1922 est l'aboutissement logique et définitif de l'évolution que nous avons signalée comme tendant après la guerre à réorganiser, sur la base de plans d'ensemble plus économiques et plus rationnels, l'installation des réseaux de transport d'énergie électrique à haute tension. Elle indique l'intérêt qu'il y aurait à opérer la jonction des usines productrices entre elles et la jonction de ces usines avec les stations de transformation d'où partent les lignes de distribution.

Cette loi malgré son importance ne procède que par voie de modifications apportées à la loi du 15 juin 1906. A ce texte fondamental est ajouté un article 3 bis ainsi rédigé :

« L'Etat, s'il n'en prend lui-même l'initiative, pourra obliger les producteurs et au besoin les distributeurs d'énergie, les départements, les communes et les services publics d'une même région intéressée sous une forme quelconque à un transport d'énergie électrique, à constituer sous sa direction et le cas échéant avec son concours financier un organisme collectif spécial en vue de construire et d'exploiter un réseau de lignes de transport à haute tension...

« Si certains... refusent leur concours, l'Etat peut après avis du Comité de l'électricité se substituer à eux soit par rachat de leurs installations, si l'acte qui les autorise prévoit cette éventualité, soit par voie d'expropriation conformément à la loi du 3 mai 1841 ».

Ainsi, l'Etat se voit attribuer des pouvoirs de contrainte extraordinaires qui lui permettront de provoquer une sorte

de syndicalisation obligatoire des entreprises existantes dans cette branche d'exploitation. Il pourra refuser les concessions qu'il estimera faire double emploi. Il n'est d'ailleurs plus seul à intervenir dans la libre action privée ; les conseils municipaux, les conseils généraux et les chambres de commerce donneront des avis lors des enquêtes qui doivent précéder la constitution de pareils organismes collectifs.

En dehors de ce pouvoir de contrainte de l'Etat et de l'éventualité de son concours financier, la loi de 1922 ne stipule rien de précis. Il est vrai que des règlements d'administration publique doivent intervenir, pour déterminer notamment les modalités et les conditions du concours financier de l'Etat, le nombre des représentants qu'il pourra exiger dans le Conseil d'Administration, le mode selon lequel ces représentants seront désignés, l'étendue de leurs droits et de leurs obligations.

Nous n'avons pu relever, en fait de règlements d'administration publique pour l'application de cette loi, qu'un décret en date du 24 avril 1923 concernant seulement la forme des enquêtes, les formes d'instruction des projets et de leur approbation, les conditions générales et d'intérêt public auxquelles devront satisfaire les ouvrages, les mesures relatives à la police et à la sécurité de l'exploitation, etc...

Enfin la loi de finances du 30 juin 1923, dans son article 195, prévoit que le montant total en capital des engagements que pourra contracter pendant l'année 1923 le Ministre des Travaux Publics, en exécution de l'article unique de la loi du 19 juillet 1922, ne devra pas excéder la somme de 5 millions de francs.

§ 4. — *Projets récents*

Signalons encore que des projets tout à fait récents entendent appliquer le système d'« économie mixte » ou un système analogue à d'autres catégories de services publics.

Tel est, en France, le projet de création d'une Banque d'émission à Madagascar dont le rapport vient d'être distribué à la Chambre. Le capital sera de 20 millions dont la moitié versée. Les actions devront être offertes à raison de 20 % à la

Colonie et de 20 % aux habitants de Madagascar. Il sera créé 3.000 parts bénéficiaires qui seront remises à l'Etat. Ces titres participeront aux bénéfices quand un dividende de plus de 8 % net sera assuré au capital versé, primes comprises. Sur le surplus des bénéfices, après répartition de ces 8 %, la participation des parts variera de 50 % à 75 % selon l'importance de l'excédent ; elle augmentera par tranches successives. La Banque paiera à l'Etat une redevance calculée d'après la circulation et dont le taux variera avec le taux de l'escompte. Enfin, point de vue intéressant à noter, le rendement des redevances et des parts sera appliqué à des œuvres d'intérêt social ou économique.

Un autre projet, encore en cours de discussion ces mois derniers, veut réorganiser le service des P. T. T. Ce projet est à l'étude au sein d'une Commission spéciale composée de représentants de l'Administration, de représentants du personnel et de représentants des usagers. Elle se propose en ce qui concerne ce service public essentiel de rompre le lien trop intime qui le relie avec le Ministre des Finances et de créer un Office indépendant sous la forme d'une société anonyme. Côté original : il n'y aurait pas d'actions, le capital serait tout obligataire. Au Conseil d'Administration entreraient des représentants de l'Administration, des usagers, du personnel, de la société civile d'obligataires. Il va sans dire que l'Etat conserverait au sein de la Société assez d'influence pour défendre l'intérêt public ici prédominant.

Nous n'avons pu savoir où en était actuellement la genèse de ce projet. Notons simplement le désir actuel très manifeste d'étendre le système d' « économie mixte » à des services publics essentiels.

§ 5. — *Résumé*

Dans les divers cas que nous venons d'examiner, la forme d' « économie mixte » apparaît avec un caractère particulier : l'Etat se préoccupe avant toute chose d'asseoir solidement son influence au moyen d'un certain nombre de places dans les Conseils d'Administration. Il n'est pas toujours actionnaire et

se soucie fort peu des règles de 1867 sur les sociétés, qui cherchent à proportionner le rôle de chaque actionnaire dans la gestion à sa quote-part financière. Cela dénote une survivance des principes de l'économie de guerre, qui conduit l'Etat à considérer trop facilement l'intérêt public comme une justification plus que suffisante de toutes ces infractions au droit commun.

On peut remarquer enfin, dans le domaine des services publics, une tendance à repousser l'activité privée libre de même d'ailleurs que l'étatisme pur. Encore ici l'intérêt général et l'intérêt national apparaissent-ils assez manifestes et l'initiative privée assez faible pour justifier cette restriction apportée au régime individualiste.

Nous allons aborder maintenant l'examen d'entreprises qui ont trait à la mise en valeur de richesses nationales.

Section II. — EXPLOITATION DE RICHESSES NATIONALES

Parmi ces entreprises, certaines se rapprochent beaucoup des services publics par l'intérêt tout à fait général qui s'attache à leur objet et par l'insuffisance de la seule activité privée; tel est le cas des entreprises qui utilisent l'énergie hydraulique, tels sont les projets d'aménagement du Rhône et de la Dordogne.

D'autres, au contraire, apparaissent avec un pur caractère commercial. Ce sont des entreprises industrielles d'une grande portée certes, mais soustraites à l'action directe des particuliers pour des raisons beaucoup plus difficiles à saisir et à justifier : tels sont le projet d'exploitation des mines de potasse d'Alsace et celui de la fabrication de l'ammoniaque synthétique.

En conséquence, nous diviserons ce chapitre en deux groupes :

§ 1. — Entreprises ayant encore pour partie le caractère de service public : loi du 16 octobre 1919 ; loi du 27 mai 1921 ; projet relatif à la Dordogne.

§ 2. — Entreprises ayant un caractère presque uniquement commercial : potasse ; ammoniaque.

§ 1. — *Entreprises ayant pour partie le caractère
de service public*

A. — *Loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de
l'énergie hydraulique.*

Sous le régime antérieur à la loi de 1919, on distinguait les cours d'eau navigables (1) faisant partie du domaine public, sur lesquels les particuliers n'avaient jamais que des droits de concession, et les cours d'eau non navigables qui comportaient en faveur des riverains la propriété du lit et le droit à l'usage de l'eau. Sur ceux-ci, les droits d'irrigation et de détournement de l'eau étaient ainsi soustraits à la jouissance commune du public.

Lorsque le progrès scientifique permit une utilisation très intéressante des chutes d'eau, les industriels qui voulaient et pouvaient utiliser ces chutes se heurtèrent à de nombreuses difficultés ; ils devaient, s'ils ne les avaient déjà, acquérir les droits de riveraineté sur une longueur suffisante et le droit de passer sur ou sous les fonds intermédiaires entre l'eau et l'usine. Les résistances des riverains, les prétentions abusives de spéculateurs appelés « barreaux de chutes » ne pouvaient être surmontées dans l'état de la législation envisagée. L'Administration voyait son action, singulièrement inefficace, limitée par les critères habituels de sécurité et de salubrité publiques. Elle ne pouvait rien contre le gaspillage de l'énergie hydraulique ni contre la détérioration des sites.

A ces difficultés d'ordre juridique venaient se joindre des considérations techniques qui rendaient les installations aléatoires et onéreuses. Aussi l'équipement des chutes s'opéra-t-il assez lentement au début : il se porta tout d'abord seulement sur les plus rémunératrices et les plus accessibles d'entre elles.

(1) Cf. J. BACQUET : Des biens qui n'appartiennent à personne et des biens dont l'usage est commun à tous les hommes ; thèse, Paris, 1921.

GÉRIN : Les forces hydrauliques aux points de vue économique et juridique ; thèse, Lyon, 1921.

R. GUILHON : Etude au point de vue civil de la loi du 16 octobre 1919 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique ; thèse, Paris, 1921, p. 23 et suiv.

De 1898 à 1914, les projets de législation des forces hydrauliques se succèdent très nombreux mais sans succès (1) : ils répondent en effet à un besoin sérieux, celui de permettre aux particuliers qui veulent exploiter une chute d'eau de tourner les difficultés par trop grandes qu'ils trouvaient sur leur chemin. Ces projets n'aboutissent pas parce qu'on n'arrive pas à concilier l'intérêt de l'Etat, qu'on veut désormais définir nettement, avec celui des capitalistes qui tout en désirant une réglementation entendent conserver leur droit de pleine propriété, avec la moindre intervention possible de la puissance publique. En outre, les intérêts à ménager sont d'ordres très divers : intérêts agricoles, industriels, économiques, intérêts régionaux et intérêt national.

Dans cette période de tâtonnements, la guerre est venue mettre en relief la nécessité d'une utilisation rationnelle et intégrale de toutes les richesses du pays. L'aménagement de l'énergie hydraulique surtout devait, par l'économie du charbon qu'il entraînerait, se signaler à l'attention du législateur, d'autant plus que ses possibilités d'utilisation apparaissent chaque jour plus nombreuses et plus importantes : éclairage, force motrice, traction, électro-chimie, électro-métallurgie.

Tous les pays étrangers offraient le même exemple (2) : partout où était appliqué le régime d'appropriation privée de certains cours d'eau, le législateur a dû intervenir pour permettre l'utilisation des forces hydrauliques, cette tendance se justifiant par un souci d'utilité publique. Dans certains pays, on trouve même un mouvement en faveur de l'accroissement des pouvoirs de l'Etat. C'est ce que nous avons vu pour l'Allemagne, pour la Suède, pour la Suisse, où les régimes d'exploitation publique et privée coexistent avec les systèmes

(1) Les principaux projets ont été :

1898, proposition Jonnart.

1903, propositions Baudin, Guillaïn, projet Mougeot.

12 février 1906, rapport collectif F. David.

10 février 1910, rapport Savary au Sénat.

7 et 25 février 1913, rapports supplémentaires Cazeneuve.

11 juillet 1914, projet F. David.

(2) Cf. notamment : TAVERNIER : Mission aux Etats-Unis, Paris, 1909.

LA BROSSE : Les forces hydrauliques scandinaves, Paris, 1911.

A. BALDACCI : L'industrie hydraulique en Italie (Rev. Ec. Int., mars 1921).

d' « économie mixte », dans les cantons de Berne et de Vaud notamment.

En France aussi on jugea nécessaire de faire intervenir la puissance publique. Déjà certaines dispositions dans les lois des 28 septembre 1916 (art. 13) et 29 juin 1917 (art. 4), autorisaient la participation financière de l'Etat à l'établissement d'usines hydrauliques. Elles prévoyaient qu'il y aurait lieu à partage de bénéfices et contrôle de la part de l'Etat. En même temps, des travaux législatifs se poursuivaient : proposition Castelnau (1915), proposition Margaine (1916).

Finalement fut promulguée la loi actuelle du 16 octobre 1919, préparée par une Commission extra-parlementaire du 23 mai au 20 juillet 1917.

I. — *Loi du 16 octobre 1919.* — 1° A considérer cette loi, tout d'abord, il importe de remarquer qu'elle s'applique indistinctement à toute exploitation de forces hydrauliques que ce soit sur des cours d'eau navigables ou non. Elle apporte ainsi quelques modifications au régime précédent des concessions sur les rivières du domaine public et des changements beaucoup plus importants pour les autres cours d'eau. Le régime nouveau est donc, avant tout, un régime d'unification, de coordination ; il doit permettre une utilisation plus rationnelle des forces hydrauliques. Cette idée se trouvait déjà, mais plus poussée encore, dans le projet Castelnau : d'après lui, l'Etat, propriétaire de toute la force, la concéderait à cinq grandes Compagnies ayant des droits de Travaux publics, analogues aux Compagnies de chemins de fer d'intérêt général ; on éviterait ainsi qu'il y ait dans la même région deux usines qui se concurrencent et se gênent.

2° Sa portée étant ainsi précisée, la loi pose un premier principe fondamental sur lequel s'appuient toutes ses dispositions, à savoir que : toute utilisation de l'énergie hydraulique sera subordonnée à l'intervention de la puissance publique, intervention qu'elle justifie soit par la nécessité d'user d'une partie du domaine public pour les cours d'eau navigables, soit plus simplement par la seule utilité publique pour les autres catégories de cours d'eau.

La puissance publique est ici représentée d'une part par un

Sous-Secrétariat d'Etat et d'autre part par certains services des Ministères de l'Agriculture et des Travaux Publics, les rapports entre ces deux groupes d'intérêts étant assurés par l'intermédiaire d'un Comité consultatif. Le Sous-Secrétariat d'Etat a, entre autres attributions : le plan d'aménagement, la liaison étroite entre l'utilisation agricole et industrielle.

3° La loi prévoit l'octroi de la concession aux entreprises les plus importantes, c'est-à-dire à toutes celles dont la puissance sera supérieure à 500 Kws, ou à celles d'une puissance supérieure à 150 Kws dont l'objet sera utile au point de vue de l'intérêt public. Ces entreprises bénéficieront ainsi de tous les avantages des concessions de travaux publics. Les autres entreprises seront soumises au régime plus simple de l'autorisation. La loi déclare, il est vrai, que les prérogatives d'utilité publique pourront être accordées si les travaux présentent un intérêt privé considérable.

Ainsi les particuliers se voient attribuer les pouvoirs nécessaires pour triompher des résistances jadis parfois insurmontables qui étaient le principal obstacle à une utilisation rationnelle des forces hydrauliques.

Il est vrai que l'Etat, en retour, se fait verser des redevances : une redevance de statistique, — une redevance proportionnelle aux bénéfices, si l'entreprise est une société dans la forme de la loi de 1867 qui fait le commerce de la force, ou au nombre de Kws pour les usines qui utilisent elles-mêmes la force aménagée, contribution que l'on justifie par l'avantage énorme retiré par l'entrepreneur privé de la suppression des spéculateurs ou « barreaux de chutes », — des redevances en nature enfin au profit des services publics, notamment 1/4 de la puissance disponible cédé aux départements au prix de revient, quantités à répartir par le Conseil Général. Enfin est prévue la possibilité d'exploitation directe par l'Etat et par les autres collectivités, ainsi qu'une clause de rachat et de retour à l'Etat.

4° A première vue, dans l'examen des dispositions générales de la loi, celle-ci nous apparaît donc comme apportant aux particuliers l'appui nécessaire de la puissance publique dans les entreprises d'intérêt général envisagées. Cette aide que

l'Etat se doit de procurer à toute entreprise présentant un caractère de service public sera rémunérée largement : d'abord par des redevances, ce qui est assez rationnel, — en assurant ensuite à l'Etat, dans un avenir assez rapproché, la propriété de ces entreprises soit par le rachat, soit par la déchéance. Les entreprises nouvelles, du moins celles sur les cours d'eau non navigables, ne constitueront plus, dans le patrimoine des exploitants, un droit de propriété perpétuelle, mais seulement un droit réel temporaire ressemblant plus à l'emphytéose qu'à la propriété. Les entreprises déjà existantes bénéficieront pendant 75 ans encore du régime antérieur, après quoi elles feront retour à l'Etat moyennant indemnité.

D'ailleurs, l'esprit étatiste de la loi se révèle bien davantage encore dans les dispositions particulières de la loi qui ont trait au financement ou à l'administration des entreprises. L'Etat, en effet, non content de la part à lui faite par les dispositions précédentes, se voit attribuer dans certains cas la double qualité d'actionnaire et d'administrateur au sein même des entreprises d'utilisation de l'énergie hydraulique.

a) *Etat actionnaire*. — Dans quelles conditions a lieu l'attribution d'actions ou d'obligations à l'Etat ?

Au cas de concession pure et simple, l'Etat reçoit des actions d'apport (art. 10, 8°, C). En effet, dit-on, les redevances que nous avons signalées précédemment sont plutôt la rémunération des prérogatives de puissance publique accordées par l'Etat à l'exploitant pour faciliter son entreprise ; elles ne tiennent pas compte que l'Etat apporte en outre la richesse elle-même : la force du cours d'eau.

Nous ne discuterons pas ici cette extension du concept de domaine public. Il a fait l'objet de vives discussions dans les travaux préparatoires de la loi. Contentons-nous de signaler que cette disposition est en tous cas logique avec l'idée de la loi qui range les forces vives des rivières dans le domaine de l'Etat.

Ces actions auront les mêmes droits que les actions souscrites sauf toutefois le droit au remboursement et à la transformation en actions de jouissance ; ceci s'explique par ce fait que l'apport n'est pas définitif, l'Etat n'aliénant ses droits que temporairement.

Il est évident que le montant des actions d'apport sera d'autant plus élevé que l'on aura à faire à des chutes plus importantes : ce sera le cas, en général, pour les concessions sur le domaine public.

L'Etat se réserve aussi la faculté d'apporter aux entreprises un concours financier direct lorsque celles-ci lui paraîtront présenter un certain caractère d'intérêt général.

Cette participation financière pourra revêtir trois aspects différents variables selon le coût de l'installation et son intérêt du point de vue public :

1° Si la chute est d'un aménagement relativement peu coûteux, l'Etat fait une avance remboursable et reçoit, dans ce cas, des obligations hypothécaires ou non, ou des parts bénéficiaires (art. 10, 8°, D) ;

2° Au contraire, l'Etat donne une subvention si l'aménagement présente davantage de risques ou seulement la perspective de dépenses très élevées et si, d'autre part, l'entreprise offre aux yeux de l'Etat un intérêt essentiel, soit qu'elle se charge de la fourniture d'énergie à certains services publics, soit qu'elle intéresse la défense nationale ou qu'elle fasse des travaux d'aménagement susceptibles d'améliorer l'utilisation du cours d'eau ou son régime. En échange de sa subvention, l'Etat reçoit des actions de second rang dites ordinaires. Ces actions ne recevront un bénéfice que dans le cas exceptionnel où les résultats effectifs dépasseront les prévisions. Elles ne comportent, en effet, une rémunération qu'après le service de l'intérêt du capital et un certain dividende aux actions de premier rang (art. 10, 8°, E) ;

3° Enfin, l'Etat peut, dès l'origine de l'exploitation, souscrire une partie du capital social. Il sera alors un véritable associé de l'entreprise. C'est lorsque celle-ci aura en vue la satisfaction d'intérêts généraux par la distribution de la force ou de la lumière électrique que l'Etat interviendra financièrement sous cette forme. Il recevra dans ce cas des actions de premier rang dites privilégiées.

A ceux qui s'élevaient contre les aléas particuliers que comporte ce mode de participation, on a répondu, il est vrai, que

ces affaires présentaient un caractère purement national et par là même une sécurité plus grande que les affaires industrielles, telles que les fabrications électro-métallurgiques, électro-chimiques, dont la prospérité est soumise aux fluctuations du marché mondial.

Quoi qu'il en soit, ces diverses catégories d'actions seront confiées à l'Administration des Domaines qui les gérera et percevra les bénéfices auxquels elles ont droit ainsi d'ailleurs que le produit des redevances.

En résumé, l'Etat contribue financièrement selon des modes nombreux et variés aux entreprises d'utilisation de l'énergie hydraulique.

Il y participe d'abord largement et dans tous les cas en qualité d'apporteur, soit qu'il concède des droits de puissance publique (redevances), soit qu'on le considère comme apportant la chute elle-même (actions d'apport) ; les sommes qu'il prélève de cette façon sont dues à sa qualité de puissance publique et prennent l'apparence d'un impôt.

L'Etat peut, d'autre part, revêtir le caractère d'un véritable associé du fait de son concours financier volontaire et direct (obligations, actions ordinaires, actions privilégiées).

Parallèlement, la participation de l'Etat aux bénéfices comporte trois paliers principaux qui peuvent se combiner de façons diverses :

1° Sur les recettes brutes, si la redevance proportionnelle est calculée sur le nombre de Kwhs ;

2° Sur les bénéfices nets pour les actions de premier rang ou les obligations ;

3° Sur les superbénéfices pour les actions de deuxième rang ou au cas encore où les statuts détermineront sur cette portion de bénéfices un droit au partage pour l'Etat.

Dans la diversité de ces droits aux bénéfices, il est à craindre que l'Etat ne retire pas de ses actions un profit très certain, ces actions, en effet, ne représentant pour la plupart qu'un concours apporté à une entreprise difficile à constituer ou une compensation pour les services d'intérêt public et peu rémunérateurs qu'on exige d'elle.

La rémunération des apports, par contre, apparaît très largement conçue et, sans plus anticiper sur les risques pécuniaires que l'Etat peut assumer du fait de cette loi, on est obligé de constater qu'il était impossible d'instaurer une ingérance financière plus grande, sans anéantir complètement l'élément privé d'une importance cependant vitale pour de pareilles entreprises.

Signalons en terminant, sans nous y arrêter, que l'article 23 de la loi stipule que les départements, les communes et les syndicats de communes ont les mêmes droits financiers que l'Etat et sont soumis par conséquent à des dispositions semblables.

b) *Etat administrateur*. — En rapport avec cette participation financière, il a été prévu pour l'Etat un rôle dans l'administration des entreprises.

L'article 10, 8°, G de la loi de 1919 prévoit la présence au Conseil d'Administration d'un certain nombre de représentants des collectivités publiques dans le cas où elles contribuent financièrement à l'entreprise. Ils devront vérifier la marche de la Société et leur nombre sera mentionné au cahier des charges. La loi pose ainsi nettement un principe qui n'est exprimé cependant qu'en termes vagues — le mot « représentants » étant en somme bien mal défini — puisqu'elle omet d'envisager les cas d'apport d'une part, la représentation aux Assemblées Générales et au Conseil de Direction d'autre part. Le décret du 18 octobre 1923 viendra plus tard préciser et compléter la loi en cette matière.

Malgré tout, ce n'en est pas moins un principe nouveau qui est introduit dans notre législation. Son caractère général et sa nouveauté ressortent nettement d'un examen comparé des projets antérieurs et des autres dispositions légales de cette époque qui consacrent une représentation quelconque de l'Etat dans l'administration de sociétés privées, ainsi que des travaux préparatoires de la loi de 1919.

Nous allons nous y arrêter avant d'entrer dans les dispositions détaillées et pratiques du décret de 1923.

1° M. Margaine, dans sa proposition de loi de juillet 1916 (1), avait exposé une première conception — différente de celle contenue dans la loi de 1919 — relative au rôle de l'Etat dans le Conseil d'Administration des sociétés où il contribue financièrement. Il envisage une représentation au Conseil d'Administration par deux ingénieurs à qui seraient conférés des droits d'administrateurs et chargés de concourir à la vie commerciale, industrielle et financière de l'entreprise. L'un d'eux serait plus particulièrement attaché à l'usine et l'autre, un peu au-dessus, ferait partie de plusieurs Conseils. Ces ingénieurs ne seraient pas rémunérés par la Société et ne garderaient dans la direction qu'un rôle secondaire ; mais, par des moyens persuasifs, par une collaboration constante, ils influeraient sur l'avenir des sociétés, la fusion des entreprises, les ententes internationales. En même temps, l'Etat formerait ses ingénieurs dans le spectacle quotidien d'une gestion privée presque indépendante. Il deviendrait ainsi peu à peu capable de mieux s'opposer aux abus de certains industriels qui profitent parfois de véritables monopoles de fait. Et ce serait tout avantage pour les entreprises et pour l'Etat. Enfin, l'Etat aurait en outre un Commissaire au Conseil ou aux Assemblées Générales avec voix consultative et, dans les cas délicats, veto suspensif, sauf à en référer au Ministre.

Au cours des délibérations de la Commission extra-parlementaire des forces hydrauliques (II^e séance), M. Mahieu, fidèle au premier projet Margaine, précise que ces ingénieurs ne participeraient pas à la gestion, mais n'auraient en somme qu'un droit de surveillance, ce qui permettrait entre autres choses de limiter le droit de responsabilité de l'Etat.

2° Si l'on envisage d'autre part les réalisations qui se sont fait jour ces dernières années et qui renferment une intervention de l'Etat dans la gestion financière de sociétés assurant un service public, nulle part on ne rencontre de véritable association, mais seulement une participation financière sous la forme soit de subventions annuelles, fixes ou variables entre certaines limites suivant les résultats de l'exploitation, soit de garantie d'intérêt, soit de primes. D'autre part, il n'y a

(1) Doc. Parl., Chambre, N° 2.328, p. 1267,

aucune action réelle de l'Etat sur la direction même de l'entreprise. Il se contente d'avoir au Conseil d'Administration de simples Commissaires du Gouvernement avec voix consultative qui se bornent à surveiller qu'aucune irrégularité ne soit commise.

Citons en exemples les accords passés avec la Compagnie Française des Câbles télégraphiques, avec la Compagnie Générale de T. S. F., avec les Compagnies¹ de navigation : Compagnie Transatlantique, Compagnie Sud-Atlantique, avec les Compagnies de navigation aérienne. Seule la convention du 21 décembre 1920 avec la Compagnie des Messageries Maritimes fait exception. Cette convention — dont nous avons d'ailleurs déjà parlé — prévoit en propres termes le droit pour l'Etat d'avoir de véritables administrateurs au Conseil d'Administration. Elle est d'ailleurs postérieure en date à la loi de 1919, et quand celle-ci stipule dans son article 10, 8°, G le droit pour l'Etat d'exiger des représentants, on peut bien dire que quelque chose d'absolument nouveau vient d'être introduit dans la législation française.

3° En effet, l'examen des travaux préparatoires de la loi de 1919 va nous confirmer dans cette opinion en précisant le caractère général de ces représentants de l'Etat, caractère tout à fait différent de ceux rencontrés jusqu'ici.

Lors de la discussion de la loi devant la Chambre, le rapporteur, M. Léon Perrier, parle (1) d'une « représentation de l'Etat dans les Conseils d'Administration au prorata des capitaux-actions investis par lui ». Une pareille relation n'aurait aucune signification au cas de commissaires du gouvernement et ne prend d'intérêt que pour des administrateurs proprement dits.

Un peu plus loin, M. Margaine dit (2), à propos de ce même article 10, alinéa g : « Je n'ai pas besoin de faire remarquer à la Chambre la nouveauté de cette disposition. Les cas dans lesquels l'Etat est représenté au Conseil d'Administration d'une société sont en France extrêmement limités. Je

(1) Rapport Périer. Doc. Parl., Chambre, N° 5.561, 17 janvier 1919, p. 188.

(2) Débats parl., Chambre, séance du 3 juillet 1919, p. 3179.

n'en connais que deux : celui de la Compagnie Française des Télégraphes et celui de la Banque d'Indo-Chine... Encore y a-t-il là simplement création de commissaires et non d'administrateurs dont la responsabilité entraînera celle de l'Etat ».

Enfin M. Bougère remarque (1) que cet article 10, 8° G est « une bien petite porte pour faire entrer dans la législation française le principe important d'administrateurs nommés par l'Etat pour le représenter dans les sociétés privées ».

Ce sont donc bien des administrateurs proprement dits qui représenteront l'Etat dans les sociétés auxquelles il contribue. Nous avons d'ailleurs déjà signalé des dispositions semblables dans la loi du 11 août 1920 relative à la distribution d'énergie dans les régions libérées, dans la loi du 19 juillet 1922 relative aux grands réseaux de transport d'énergie électrique. Nous les rencontrerons à nouveau dans la loi du 27 mai 1921 relative à l'aménagement du Rhône. Et si ces lois apportent plus de précision dans l'énoncé du même système et s'étendent davantage sur les dérogations qu'elles nécessitent à la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés, c'est toujours le principe de 1919 qui est reproduit dans les lois postérieures, principe qui a été résumé ainsi à la Chambre, lors de la discussion d'une de ces lois : « l'Etat sera associé avec l'entreprise privée et il aura voix au Conseil d'Administration ».

II. — *Le décret du 18 octobre 1923.* — Ayant ainsi précisé l'intérêt particulier de la loi de 1919, instauratrice d'un régime nouveau, il nous reste à entrer dans les détails d'organisation de ce système. C'est le décret du 18 octobre 1923 qui fixe l'état de la législation en cette matière. Ce décret complète, interprète et précise les conditions de la représentation de l'Etat dans les sociétés auxquelles il participe financièrement.

1° Le décret de 1923 complète l'article 10 de la loi de 1919 : il assimile l'apport en nature à la contribution financière et spécifie que les actions d'apport, tout comme les autres actions, ordinaires ou privilégiées, donnent à l'Etat le droit d'être représenté au sein de la Société ; il envisage d'autre part la représentation de l'Etat obligataire par un commissaire ; en

(1) Débats parl., Chambre, séance du 3 juillet 1919, p. 3185.

outre, il considère non plus seulement la représentation au Conseil d'Administration mais encore celle aux Assemblées Générales et au Conseil de Direction, dans les cas où cet organe est prévu dans les statuts de la société concessionnaire. Cette dernière forme de la représentation a donné lieu à de vives critiques au sein du Comité consultatif des Forces hydrauliques. On a fait remarquer qu'il impliquait une part directe prise par l'Etat dans la direction proprement dite et on y a vu une forme d'étatisme regrettable pour la gérance des affaires. Cette clause n'a été maintenue que pour éviter le cas où, le Conseil d'Administration déléguant une grande partie de ses attributions à un Comité de Direction, l'Etat administrateur aurait été tenu en fait en dehors de toute la politique économique de l'entreprise.

2° Le décret de 1923 interprète l'article 10 de la loi de 1919 : c'est l'Etat lui-même qui possède la qualité d'administrateur et non pas ceux qu'il délègue au Conseil d'Administration pour le représenter. Ceci a été nettement exprimé au cours des travaux de la Commission spéciale chargée d'étudier les conditions de la représentation de l'Etat aux Conseils d'Administration des sociétés anonymes (séance du 13 novembre 1922). Les représentants de l'Etat ne sont que ses mandataires et si on leur a donné en fait le titre d'administrateur, c'est pour qu'on ne croie pas que ces personnes sont investies de fonctions spéciales, mais qu'on sache bien qu'elles ont dans l'ensemble les mêmes droits, prérogatives et qualités que les autres membres du Conseil d'Administration. Que ce soit l'Etat seul qui soit administrateur, cela est logique, puisque c'est lui qui est actionnaire, et conforme à la législation sur les sociétés (article 22 de la loi du 24 juillet 1867). Le cas n'est d'ailleurs pas nouveau d'une personne morale exerçant les fonctions d'administrateur d'une société. Nous n'en citerons pour exemple que les sociétés de sociétés, c'est-à-dire le cas où une société est elle-même principal actionnaire d'une autre société qui est, vis-à-vis de la première, comme une filiale.

3° Enfin, le décret de 1923 précise certaines questions d'ordre pratique relatives à la représentation de l'Etat dans les divers organes de la société : nombre des représentants, conditions

de nomination, rôle, attributions, responsabilité. Cela fait même l'objet principal du décret. Nous allons examiner ces dispositions en suivant la division en deux parties adoptée dans le texte : représentation de l'Etat actionnaire et représentation de l'Etat obligataire.

a) *Représentation de l'Etat actionnaire.* — Lorsque l'Etat est propriétaire d'actions d'une société concessionnaire, il a le droit d'être représenté aux Assemblées Générales constitutives, ordinaires ou extraordinaires, par un délégué ; celui-ci n'est pas tenu d'être personnellement propriétaire d'actions. Le nombre des voix dont l'Etat dispose dans ces assemblées est fixé d'après le nombre d'actions qu'il représente (art. 4).

Dans les mêmes cas, « l'Etat peut exiger que la qualité d'administrateur lui soit reconnue statutairement et à ce titre il a le droit d'avoir au Conseil d'Administration un ou plusieurs représentants qui ont les mêmes droits ou pouvoirs que les autres membres du Conseil d'Administration » (art. 5).

Le nombre des représentants de l'Etat ne peut dépasser la proportion du montant nominal des actions attribuées à l'Etat dans le capital social, l'Etat ayant cependant dans tous les cas le droit d'exiger au moins un représentant (art. 6).

« L'Etat ne peut désigner pour le représenter que des fonctionnaires en activité, en congé, en disponibilité ou en retraite, appartenant ou ayant appartenu au Conseil d'Etat, à l'Administration des Domaines, à l'Inspection des Finances, aux corps des Ponts et Chaussées ou des Mines ou aux Administrations centrales avec rang de directeurs et exerçant cette fonction depuis plus de cinq ans ». Ainsi son choix est limité par une liste qui restreindra peut-être l'accès au pouvoir de certaines capacités utiles mais qui au moins prémunira l'Etat contre les pressions extérieures qu'il pourrait subir de la part de ceux qui ambitionnent ces postes élevés d'administrateurs.

La nomination de ces représentants est faite par arrêté signé du Ministre des Finances et du Ministre des Travaux Publics. Elle n'est pas soumise à l'approbation de l'Assemblée Générale, mais seulement prononcée « le Conseil d'Administration entendu » (art. 2 et 7), sauf pour la constitution du premier

Conseil d'Administration où ils sont désignés « le concessionnaire entendu ». Cette disposition tend à éviter les heurts qui pourraient se produire après coup au sein du Conseil. C'est une atténuation à ce que ce mode de nomination a d'exceptionnel, puisqu'il n'est pas soumis au vote de l'Assemblée. On peut remarquer d'ailleurs, à ce sujet, que le même fait existe déjà dans le cas d'une société administrateur d'une autre société. Son mandataire est choisi librement par elle, indépendamment de l'opinion de l'Assemblée Générale.

Les représentants de l'Etat ne sont pas tenus d'être personnellement propriétaires d'actions. C'est l'Etat qui est astreint à cette règle dans la proportion habituelle et selon le droit commun (art. 8). Il est juste, en effet, que l'Etat se soumette aux mêmes conditions de garantie que les particuliers.

La durée des fonctions de ces représentants de l'Etat est égale à celle du mandat confié aux administrateurs ordinaires. Le Ministre a le droit de révoquer son représentant, mais on entoure cette mesure grave de garanties, dans l'intérêt de l'Etat aussi bien que de l'entreprise. Il faut en effet pour cela un ordre signé des deux Ministres qui ont procédé à la nomination (art. 9). La Société, elle, ne peut pas plus sur la révocation des administrateurs que sur leur nomination. Cette dérogation grave aux principes de 1867 s'explique par la nature spéciale de l'Etat, personne morale, et par les dispositions exceptionnelles mais légales de la loi de 1919.

Dans ces conditions, quel sera le rôle qui appartiendra aux représentants de l'Etat dans la Société ? Cette question en théorie ne fait plus aucun doute. Les mandataires de l'Etat, s'ils doivent recevoir du Ministre des directives et rendre compte de leur mandat, se présentent néanmoins au Conseil avec la plus large indépendance. Leurs attributions sont les mêmes que celles des autres administrateurs et ils doivent « collaborer activement et dans l'intérêt de la Société elle-même à la gestion de l'entreprise ». Telle doit être la préoccupation principale de l'Etat-administrateur, laissant à l'Etat-puissance publique le souci de faire défendre l'intérêt général par d'autres agents que les administrateurs. Ce faisant, dit-on, l'Etat servira ses propres intérêts matériels et l'intérêt public

que la Société aura d'ailleurs presque toujours pour principal objet de son activité.

Malgré tout, il est fort possible que, dans ces conditions, des conflits naissent entre les agents qui représentent l'Etat à des titres divers, tantôt administrateur, tantôt puissance publique, et nous souscrivons volontiers aux préoccupations soulevées à ce sujet par M. Truchy, devant la Société d'Economie Politique (1), qui montre ces délégués, dans une attitude hésitante, ne sachant s'ils doivent défendre de préférence l'intérêt général ou celui des actionnaires.

Il reste enfin une question importante à élucider, c'est celle des responsabilités et de la rémunération.

La responsabilité encourue par un administrateur se subdivise en responsabilité civile et responsabilité pénale. Il est logique ici de faire retomber la première sur l'Etat. Seul, en effet, il est administrateur et doit être seul déclaré entièrement responsable vis-à-vis des tiers, soit qu'il s'agisse de la responsabilité solidaire, visée par les articles 42 et 44 de la loi du 24 juillet 1867, soit qu'il s'agisse de la responsabilité individuelle encourue par ses mandataires pour faute lourde, quitte pour l'Etat à se retourner ensuite contre son représentant si les termes du mandat le permettent et si ce recours peut lui être de quelque utilité. Cette responsabilité de l'Etat s'étendra selon le droit commun non seulement au montant des actions de garantie mais encore sur tous ses biens sans aucune limite.

La responsabilité pénale, elle, ne peut frapper une personne morale. Etant essentiellement personnelle, elle revient au mandataire. Celui-ci, en somme, est soumis à une part de responsabilité assez grande, surtout si l'on remarque qu'il n'a pas nécessairement la qualité d'actionnaire et n'est intéressé, par conséquent, que de très loin au succès financier de l'affaire. Cette considération a influé sur la répartition des rémunérations entre l'Etat et ses représentants. La question des jetons de présence n'a pas été discutée, ceux-ci revenant de droit aux représentants de l'Etat qui seuls font véritablement acte de présence effective. Les tantièmes, par contre, donnèrent lieu

(1) Séance du 5 mars 1923.

à une vive controverse. Après avoir émis l'idée qu'ils devaient revenir à l'Etat-administrateur, la Commission s'est mise d'accord pour les abandonner aux représentants de l'Etat, d'une part parce qu'ils « sont destinés à rémunérer l'action personnelle de chacun des membres du Conseil » et parce que, d'autre part, il importe de ne créer au sein d'un même Conseil « que le minimum de discordances ou de différences entre les membres de ce Conseil ». L'autorité et le poids des représentants de l'Etat seraient diminués s'ils subissaient une différence de rémunération par rapport à leurs collègues, leurs collaborateurs dans la même œuvre.

b) *Représentation de l'Etat obligataire.* — L'Etat obligataire aura le droit d'être représenté aux Assemblées Générales, au Conseil d'Administration et au Comité de Direction par un Commissaire du Gouvernement assisté de un ou plusieurs suppléants (art. 11).

Le Commissaire du Gouvernement peut, lorsqu'une décision lui paraîtra « contraire aux clauses de l'acte de concession et du contrat spécial qui fixe les conditions auxquelles l'Etat a consenti son avance », formuler des observations par écrit et demander une deuxième délibération. Si le Conseil maintient ses décisions primitives, le dossier sera communiqué au Ministre des Travaux Publics et deviendra exécutoire si celui-ci n'a pas statué dans les huit jours.

En outre, le Commissaire du Gouvernement a des pouvoirs de contrôle analogues à ceux des Commissaires des Comptes. Il est en somme tout particulièrement chargé de défendre les intérêts de l'Etat créancier. C'est là un rôle délicat ; il ne doit pas, par excès de zèle, apporter à la marche de la Société des entraves exagérées.

D'ailleurs ces Commissaires du Gouvernement, bien qu'ayant ici un rôle spécial qu'ils n'ont pas généralement, ne concernent pas directement l'Etat-administrateur et ne présentent pas un caractère original suffisamment marqué pour qu'on s'arrête plus longtemps sur leur institution.

Tel est dans son ensemble très vaste et très complexe le système financier et administratif inauguré par la loi du 16 octobre 1919, système qui introduit en France, à proprement

parler, le régime d' « économie mixte ». Ces dispositions cherchent en général à s'écarter le moins possible des règles du droit commun en matière de sociétés, telles qu'elles résultent de la loi du 24 juillet 1867 et des lois subséquentes. Mais elle ont dû malgré tout, du fait de la personnalité exceptionnelle de l'Etat et à cause du but cherché, apporter quelques dérogations parfois fort graves à ces règles habituelles. On ne peut considérer ces mesures comme illégales, puisque la loi de 1919 a bien entendu déroger explicitement à la loi de 1867 et aux autres lois sur certains points. Mais on peut, semble-t-il, émettre à leur sujet des craintes générales sur l'instabilité dangereuse apportée aux dispositions fondamentales du droit privé. Il s'agit de savoir si l'intérêt public justifie suffisamment pareille exception ; c'est là une question qui est du domaine de la critique que nous réservons pour plus tard.

III. — *Applications.* — La loi de 1919 n'a pas encore donné lieu à des applications bien remarquables. Cela tient, sans doute, aux hésitations qui se sont manifestées lorsqu'il s'est agi, dans la période troublée de l'après-guerre, d'entreprendre l'aménagement de chutes importantes ou coûteuses. Cela tient peut-être aussi aux appréhensions que cause le nouveau régime d'exploitation institué. Quoi qu'il en soit, la loi de finances du 30 avril 1921 prévoit que le montant total des engagements de l'Etat, en application de cette loi, ne devront pas dépasser, pour 1921, la somme de dix millions. On estimait en 1922 que l'Etat devrait prêter de 150 à 180 millions pour l'ensemble (rapport de la Commission Financière du Budget). Pour 1923, la limite des crédits ouverts atteint vingt millions. Dans ces dernières années nous n'avons pu relever qu'un seul décret de concession contenant une participation financière de l'Etat et lui conférant ainsi des droits d'actionnaire. C'est le décret du 30 août 1923, concédant à la Société Générale d'Entreprises une chute d'eau à Guerlédan, sur le Haut-Blavet (Morbihan et Côtes-du-Nord). La puissance maximum est de 12.000 Kws. L'Etat apporte pour la construction d'un barrage une subvention de 3 millions et, d'autre part, pour l'amélioration des conditions de navigation sur certain canal, un million et demi.

L'Etat recevra en échange trois millions d'actions de second

rang, remises à chaque versement dans la proportion de la valeur des deux tiers de chacun d'eux. De nombreuses dispositions sont stipulées quant au partage des bénéfices. Les actions ordinaires recevront un dividende maximum de 6 % et ne participeront ensuite qu'à des réserves dites de « reconstitution du capital » et aux superbénéfices.

L'Etat aura deux représentants au Conseil si le nombre des membres est supérieur à dix et inférieur à treize, trois, si le nombre est supérieur à treize et inférieur à vingt.

Une application d'une autre espèce a trait à la station marémotrice d'Aber-Vrach dans le Morbihan. L'Etat y participe surtout dans le désir de favoriser les recherches encore à leurs débuts dans cet ordre particulier d'utilisation.

B. — *Loi du 27 mai 1921 relative à l'aménagement du Rhône*

Le Rhône est une source très importante de richesses, soit qu'on l'utilise comme voie navigable pour pénétrer vers la Suisse et l'Europe Centrale, soit qu'on aménage l'énergie hydraulique qu'il renferme, soit que ses eaux aillent fertiliser les terres avoisinantes. Mais il n'avait encore fait l'objet, jusqu'à ces dernières années, que de projets d'aménagements partiels, quelquefois même divergents. Les oppositions d'intérêts qui se manifestaient alors avaient toujours empêché ces projets d'aboutir : les demandes en concession, qui ne portaient que sur les chutes importantes, faciles et rémunératrices, se heurtaient à deux sortes d'obstacles : l'Etat tout d'abord qui estimait à juste titre qu'à défaut de plan d'ensemble une grosse partie des richesses du fleuve serait négligée — la plus onéreuse naturellement — et qu'elle serait vouée sans doute à des résultats déficitaires si on voulait par la suite en entreprendre l'aménagement particulier ; — opposition des riverains, d'autre part, qui se rendaient compte qu'une fois les grandes chutes du Haut Rhône concédées les autres travaux, ceux notamment relatifs aux irrigations, ne seraient jamais entrepris faute de moyens financiers.

Peu à peu l'idée se précise qu'il faudra établir un plan général préalable à tout aménagement si l'on veut satisfaire tous les intérêts en présence et utiliser intégralement les diverses

sources de richesses que le Rhône recèle. La guerre accentue cette tendance et fait ressortir la nécessité d'un effort méthodique de production et d'économie. C'est sous la pression des mêmes événements, qui avait déjà donné naissance aux lois du 16 octobre 1919 et du 11 août 1920, que naquit la loi du 27 mai 1921 pour l'aménagement du Rhône au triple point de vue de la navigation, de l'irrigation et de la force motrice.

1° *Dispositions générales.* — L'idée fondamentale de la loi est donc de faire de l'ensemble des travaux auxquels peut donner lieu l'aménagement du Rhône un tout solidaire. Ce tout pourra être séparé quantitativement en tranches de nature semblable, mais on ne pourra pas le diviser qualitativement par catégories de travaux. C'est en effet l'esprit même de la loi d'équilibrer les déficits des travaux d'irrigation et ceux éventuels des travaux de navigation par les profits que l'on peut légitimement espérer des entreprises hydrauliques.

Une première conséquence de ce point de vue est le désir manifeste de la loi (art. 2) de ne faire de l'ensemble des travaux qu'une seule concession. On prévoit ainsi la constitution de la Compagnie Nationale du Rhône. Ce n'est que dans le cas où, pendant trois ans, la Société n'aurait pu se former qu'on se résoudrait à faire six concessions séparées.

Une autre conséquence de cette idée fondamentale est la nécessité du concours de l'Etat. En effet, la solidarité financière introduite dans l'exécution des différentes catégories de travaux sort du domaine de la libre imagination privée ; elle dépasse en outre les clauses habituelles que l'on peut insérer dans une concession ordinaire.

De plus, cette œuvre présente un haut caractère national par son envergure, par sa durée, par les résultats économiques qu'on en attend et surtout par l'importance des moyens matériels et financiers nécessaires.

En raison de tous ces points de vue, dont un seul peut-être aurait suffi, l'Etat se devait d'intervenir. Il l'a fait, une fois encore, selon des modalités un peu différentes de celles utilisées jusqu'ici. Mais, étant donné le caractère industriel et commercial de certains travaux, il prévoit une large collaboration des

particuliers et des collectivités intéressées. C'est là une innovation dans notre législation que nous relevons simplement ici pour l'examiner plus loin.

Quelles sont donc les modalités financières et administratives instaurées par la loi de 1921 pour l'aménagement du Rhône ?

a) *Modalités financières.* — Le projet apparaît dans l'ensemble comme très onéreux et la rémunération prévue, du fait seul des recettes, plutôt insuffisante à cause des travaux pour la navigation et l'irrigation qui, s'ils présentent des avantages indirects très appréciables, ne comportent presque pas de recettes particulières.

La dépense totale était estimée en 1919 à 2.500 millions (1), somme obtenue par majoration de cent pour cent seulement sur les prix d'avant-guerre. Finalement on a adopté comme prévision le total de 3.600 millions (1921), chiffre encore insuffisant étant donné que les prix des marchandises ont haussé dans une proportion bien plus forte.

Ces travaux doivent être exécutés par tranches dont les charges annuelles seront de 113 à 136 millions par an. Il est fort probable d'ailleurs que les recettes, inférieures à ce chiffre, laisseront apparaître un déficit. Mais pareille perspective ne doit pas faire renoncer à un projet dont le haut intérêt national a été souligné et qui doit se solder, en réalité, par des bénéfices peut-être énormes si l'on tient compte des avantages indirects considérables qui en ressortiront pour le commerce et l'industrie en France : économie de charbon, mise en valeur de la Crau (plusieurs centaines de millions par an d'après M. Perchot (2), plusieurs dizaines de milliards pour l'aménagement complet).

Dans ces conditions, quelle a été l'organisation financière prévue ?

Les 3.600 millions seront constitués par le capital-actions de la Compagnie Nationale du Rhône, qui sera de 360 millions, et par un capital-obligations égal à neuf fois le capital-actions.

(1) Projet de loi, 9 août 1919, Chambre, n° 6716, p. 2434.

(2) Rapport Perchot, 18 juin 1920. Sénat, N° 255, p. 276.

Cette proportion n'a rien de nouveau ni d'anormal. Ainsi le Crédit Foncier est autorisé à emprunter jusqu'à vingt-cinq fois la valeur de son capital-actions, à cause des gages immobiliers très sérieux qu'il offre en garantie. Ici le cas est analogue. Indépendamment de la garantie de l'Etat, le Rhône aménagé constituera un gage immobilier de premier ordre.

1° *Les différentes catégories d'actionnaires.* — Le capital-actions sera divisé en quatre tranches de 90 millions chacune, réservées aux quatre catégories suivantes de collectivités :

Collectivités et établissements publics de la région parisienne,

Collectivités et établissements publics autres (départements riverains, Chambres de Commerce, Villes),

Compagnie P.-L.-M.,

Particuliers.

Si l'Etat accorde des subventions, il prendra rang dans ce cas et pour le montant de ses travaux à côté des actionnaires.

Le principe de la participation financière des collectivités intéressées qui apparaît ici est nouveau en France mais pas à l'étranger, par exemple en Suisse, en Belgique. En France, toutefois, il convient de signaler qu'un tel concours fut demandé et obtenu, pour la première fois, pour des travaux de navigation intérieure, lors de l'achèvement du canal de la Marne à la Saône en 1900. Comme les lois relatives à l'administration départementale et communale n'autorisent pas ces collectivités à faire des opérations de ce genre, l'article 4 permet exceptionnellement de les habiliter à cet effet. Les Chambres de Commerce peuvent, depuis la loi du 9 avril 1898, émettre des emprunts collectifs pour l'établissement de travaux d'intérêt commun ; mais ici, dans leur groupement, l'opposition de l'une d'elles ne pourra, comme dans la loi de 1898, paralyser la décision des autres. Il paraît assez naturel de confier ainsi aux intéressés la gestion de l'entreprise : les riverains ont en effet à cela une sorte de privilège.

A côté d'eux, on a réservé une place pour les particuliers afin qu'ils apportent à l'entreprise un facteur d'activité privée qu'on n'ose pas, malgré tout, éliminer complètement. La région

parisienne et la Compagnie P.-L.-M. viennent, d'autre part, frustrer les riverains d'une part sensible d'intérêts malgré leurs protestations, mais ceci se justifie parce que l'aménagement du Rhône est plus encore une question d'intérêt national que régional, parce que, surtout, la ville de Paris apparaît comme un acheteur de tout premier ordre, d'une nécessité vitale pour la bonne marche de l'entreprise. En effet, pour éviter un sacrifice financier trop lourd, les forces, au fur et à mesure qu'elles seront équipées, devront être vendues au plus haut prix possible. Or ces conditions seraient loin de pouvoir être réalisées de longtemps si on voulait réserver toute la production pour les populations riveraines. Dans l'intérêt même du succès de l'entreprise, le concours de Paris était indispensable.

En ce qui concerne les collectivités autres que celles de la région parisienne, c'est la Commission interdépartementale qui répartit par départements. La somme départementale est ensuite répartie par le Préfet, d'accord avec les collectivités départementales intéressées (1).

Cette formule a trouvé d'ailleurs une confirmation dans chacun des Congrès qui s'est occupé de la question : Commission interdépartementale, Marseille, août 1918, — Congrès de Paris, février 1919, — Congrès des Chambres de Commerce du bassin de la Saône, 8 mars 1919, — et surtout, Congrès de Grenoble, 1^{er} et 2 juin 1919.

2° *Rôle financier de l'Etat.* — L'Etat, en somme, ne participe directement ni au capital-actions, ni au capital-obligations. Il assume cependant un grand rôle financier en garantissant auprès du public l'intérêt et l'amortissement du capital-obligations. Ces obligations devront être amorties en cinquante ans. L'Etat recevra, en proportion du capital qu'il garantit, des parts de fondateur (Congrès de Grenoble, 1919).

Cette garantie était chose d'ailleurs absolument indispensable. Les 3.600 millions que nécessitera l'entreprise ne se trouveront en effet qu'en faisant appel aux couches les plus

(1) Le département des Bouches-du-Rhône, par exemple, doit fournir 20 millions, la Chambre de Commerce de Marseille 2 millions. Les versements seront faits par acomptes,

profondes de l'épargne populaire, et celle-ci ne saurait subir, sans risquer une véritable catastrophe, des aléas aussi vastes non garantis. En outre, l'œuvre présente un caractère national qui justifie suffisamment pareille charge assumée par l'Etat.

Les actionnaires, d'ailleurs, participeront eux aussi au service de ce capital-obligations puisque la loi stipule (art. 3) que les actions ne recevront pas de rémunération lorsque la garantie de l'Etat fonctionnera.

3° *Partage des bénéfices.* — Le dividende des actions est limité dans un premier partage à l'intérêt de la rente perpétuelle 5 % augmenté de deux points.

Après le service des obligations et le prélèvement de cet intérêt pour les actions, ce qui restera des bénéfices ou super-bénéfices sera partagé dans la proportion suivante : 20 % aux actionnaires, 80 % pour le remboursement de l'Etat. Une fois ce remboursement effectué, le partage aura lieu par moitié entre les actionnaires et l'Etat.

Il est à prévoir, d'après ce mode de répartition des bénéfices que, dans les premières années de l'aménagement, les actionnaires ne toucheront rien, venant seulement après les frais d'exploitation et les obligataires. Cette perspective offre deux inconvénients : d'abord, les particuliers ne seront peut-être pas assez patriotes et désintéressés pour souscrire ; cela constituera ensuite pour les communes, les départements et les Chambres de Commerce une charge qui viendra s'ajouter à leurs contributions déjà lourdes.

Aussi, pour parer à ces difficultés, le Congrès de Grenoble avait-il préconisé la garantie d'un intérêt normal aux actionnaires pendant la période de construction. Ce point de vue n'a pas été adopté. Mais finalement le projet de statuts a prévu des intérêts intercalaires égaux au taux du revenu de la rente perpétuelle française 5 % diminué de un point.

b) *Mode d'administration.* — L'Etat, bien que n'étant pas actionnaire, se voit réserver une part imposante dans l'administration de la Société, tant en raison de l'appui financier considérable qu'il apporte sous une autre forme, qu'en raison de l'influence primordiale qu'on souhaite lui voir prendre

pour sauvegarder les intérêts généraux du pays et assurer aussi la satisfaction des intérêts propres à l'ensemble des actionnaires.

Nous avons pu consulter un projet de décret du 15 février 1925 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi de 1921. Le Titre II s'occupe de la représentation de l'Etat aux Assemblées Générales et au Conseil d'Administration de la Compagnie Nationale du Rhône.

Les représentants de l'Etat se conformeront d'une façon générale aux prescriptions du décret du 18 octobre 1923 que nous avons étudié en détail :

« L'Etat est représenté aux Assemblées Générales par un ou plusieurs délégués. Il dispose dans chacune de ces Assemblées d'un nombre de voix égal aux deux tiers de celles dont disposeront les titulaires des actions présentes ou représentées ». Le vote de l'Etat est émis par un seul de ses délégués avec mandat spécial à cet effet.

Les décisions ayant été obtenues à la majorité, dans ces conditions, devront, il est vrai, si les statuts l'exigent, être votées en outre par les deux tiers des voix des actionnaires présents, l'Etat excepté.

Au Conseil d'Administration, l'Etat sera représenté par des délégués ayant des pouvoirs en tous points analogues à ceux des autres membres et disposera des deux cinquièmes des sièges. Le président du Conseil d'Administration sera choisi parmi les représentants de l'Etat. La nomination des représentants de l'Etat n'est pas soumise au vote de l'Assemblée Générale.

La participation des collectivités et établissements publics à l'administration ne comporte rien de particulier. Le statut de leurs délégués est en tous points analogue à celui des délégués de l'Etat actionnaire d'après la loi du 16 octobre 1919, compte tenu évidemment des autorités d'ordre différent qui sont chargées de les habiliter.

Dans le projet de statuts, le Conseil d'Administration est ainsi composé : 60 membres dont 24 pour l'Etat, 15 pour les Départements, 5 pour les Communes, 4 pour les Chambres de Commerce et 12 pour les Services concédés des particuliers et des industriels.

Quels sont, en résumé, les caractères qui ressortent de la loi de 1921 ? Elle renferme une part d'étatisme et une part de tendances syndicalistes.

En effet, nous nous trouvons d'abord en présence de cette anomalie extraordinaire que l'Etat qui n'est pas actionnaire est le plus gros administrateur. Voilà une dérogation considérable à la loi de 1867 que la seule garantie d'intérêt apportée par l'Etat est insuffisante à justifier.

En fait, c'est là un acte d'autorité pure, inspiré d'un étatisme manifeste, qui se fait jour sous le couvert trop facile de l'intérêt général.

On avait pensé un moment attribuer à l'Etat des actions d'apport pour justifier une participation aux Assemblées Générales égale à celle qu'il avait dans le Conseil. Le procédé a été jugé incorrect par le Conseil d'Etat. De toute façon, d'ailleurs, sous une forme différente le fond est le même : l'Etat, avec un capital tout à fait fictif, participe largement à l'administration de la Société.

S'il n'a pas ici un rôle en apparence aussi direct que dans la loi du 16 octobre 1919, en réalité l'Etat exerce un pouvoir supérieur de puissance publique, d'une importance exceptionnelle et exorbitant du droit commun.

Indépendamment de cet esprit, nous sommes en présence d'une formule nouvelle en France à un autre point de vue. Il ne s'agit plus, comme en 1919, de chercher un juste milieu entre la libre initiative privée et l'étatisme pur dans une formule d'« économie mixte » qui associe prudemment l'Etat et les industriels. Ici la formule devient plus large : les particuliers s'effacent devant les intérêts des collectivités et des usagers — industriels, commerçants, transporteurs de force — plus largement représentés. La formule du Rhône est en somme une formule à tendances syndicalistes conçue avec un droit de supervision donné au maître Etat. Et celui-ci, à la condition que ses intérêts supérieurs ne soient pas atteints, ménage un certain rôle aux intéressés plus directs que lui.

Critique. — Des difficultés très grosses se présentent pour la constitution de la Société ; elles viennent pour la plupart des questions financières,

D'une façon générale, il est presque certain que ces travaux seront extrêmement onéreux étant donnée leur amplitude et il est à craindre que les résultats financiers soient déficitaires pendant longtemps. On a fait entrevoir qu'après l'amortissement des obligations (50 ans) l'Etat n'aurait plus que peu de charges, et qu'au bout de 75 ans il entrerait gratuitement en possession d'une richesse considérable. Cela est fort beau mais il faut avant tout que l'entreprise naisse viable ; or, on peut se demander si les particuliers ne seront pas effrayés par une pareille combinaison et si les collectivités et l'Etat ne craindront pas à eux seuls de tenter une œuvre aussi gigantesque.

Les circonstances actuelles, d'ailleurs, se prêtent mal à une pareille entreprise, si bien qu'on a envisagé un moment la création d'une Société du Rhône à un capital réduit de 120 millions. Le 2 août 1924 le Conseil d'Etat, délibérant sur ce projet, a jugé dangereux et illégal (art. 3, 1921) de s'engager ainsi sans être plus sûr d'un avenir presque immédiat.

Il semble donc que cette œuvre, d'une inspiration très belle quant à son objet et quant aux moyens d'exécution prévus, ne tient pas un compte suffisant des circonstances présentes, ce qui ajoute de sérieuses difficultés à sa réalisation.

Bien que la forme juridique adoptée doive faire l'objet de la deuxième partie de notre étude, partie critique, nous pensons pouvoir dès maintenant observer, du point de vue économique, qu'il y a une certaine contradiction dans la constitution de cette Société à forme et à participations essentiellement privées où l'Etat doit jouer, à côté des actionnaires et au-dessus d'eux, un rôle de tout premier plan. S'il en est capable, pourquoi l'Etat n'agit-il pas seul ? Si la forme sociétaire et la participation des actionnaires sont utiles, pourquoi se préoccupe-t-on en fait d'annihiler leur indépendance et peut-être ainsi le succès ?

A la différence de la loi de 1919 l'Etat n'intervient pas ici comme associé, mais avec la qualité et l'esprit d'un souverain qui soutient financièrement l'entreprise, moyennant quoi il s'adjuge la part du lion dans la gestion du patrimoine et dans les affaires de la personne qu'il aide.

On peut craindre de se trouver en présence d'une extension bien risquée, déformée et sans doute inutile de la formule d'« économie mixte ».

Signalons simplement en regard les résultats remarquables obtenus par la libre initiative privée dans les entreprises de Suez, de Panama, du Canal de Jonage (1) ; ils montrent que parfois les particuliers ont eu suffisamment le sens de l'intérêt général et ont su triompher d'entreprises assez considérables pour qu'il ait été cette fois-ci peut-être exagéré de brider l'activité privée au point de lui imposer une collaboration publique si prédominante.

C. — *Aménagement de la Dordogne*

Il est encore un projet de loi qui renferme une formule analogue à celle du Rhône, c'est celui du 29 mars 1923 autorisant une concession de force hydraulique sur le cours de la Dordogne.

Ce projet — qui à notre connaissance n'a pas à ce jour reçu force de loi — vise l'aménagement d'une certaine partie du cours de la Dordogne au même triple point de vue que pour le Rhône : forces hydrauliques, navigation, irrigation. La région intéressée est le Massif Central ou plus exactement le 17^e groupement régional économique.

Le montant total des dépenses est évalué à 250 millions ; la production annuelle à 600 millions de kwhs. Une mise en chantier progressive, subordonnée à une autorisation du gouvernement, est prévue de façon à ménager pour l'écoulement immédiat de la totalité de la force produite des capacités d'absorption suffisantes.

a) *Combinaison financière.* — Pour réaliser cette entreprise, il faudra : un capital-actions de 25 millions et un capital-obligations égal à neuf fois le capital-actions.

Le premier sera souscrit par tout ou partie des Chambres de Commerce (2) de la 17^e région ; celles-ci pourront faire appel à d'autres organismes ou collectivités. Les collectivités seront autorisées par un décret en Conseil d'Etat.

(1) Cf. sur la question : Rapport Chambaud de La Bruyère à la Commission Interdépartementale, Lyon, 1901.

(2) Les départements intéressés sont ceux de la Corrèze, du Cantal, du Puy-de-Dôme, de la Haute-Loire, de l'Allier.

Le capital-obligations sera émis au fur et à mesure des besoins. Il sera garanti moitié par l'Etat, moitié par les départements et les communes. Si cette garantie joue, il n'y aura pas de dividende, sauf si des intérêts intercalaires ont été stipulés.

Comme pour le Rhône, le concours de l'Etat est justifié par le haut intérêt de l'entreprise et rentre dans le cadre de la loi de 1919 (système des subventions et des avances prévu à l'article 7 de cette loi). Mais ici l'Etat n'est pas seul à donner sa garantie ; il limite la sienne aux seules dépenses relatives à des travaux d'intérêt très général : la régularisation de la rivière, soit environ la moitié du coût des travaux.

La répartition des bénéfices aura lieu selon le mode suivant : d'abord un dividende au plus égal au taux de la rente perpétuelle 5 % augmenté de deux points ; le surplus sera consacré pour 80 % au remboursement de la dette de garantie, pour 20 % à l'alimentation de réserves jusqu'à ce que celles-ci atteignent 1/10 du capital-actions. Après remboursement de la dette de garantie, les bénéfices iront moitié aux actionnaires, moitié à l'Etat et aux collectivités qui apportent leur garantie.

b) *Mode d'administration.* — Le Conseil d'Administration comprendra 21 membres dont 11 élus par l'Assemblée Générale, 3 nommés par l'Etat et 7 par les autres collectivités. Aux Assemblées Générales, l'Etat aura un nombre de voix dans la même proportion qu'au Conseil en vertu d'un capital fictif.

Ses représentants ne seront pas tenus d'être personnellement propriétaires d'actions.

En outre, un Commissaire du Gouvernement assistera aux séances. Son avis sera nécessaire pour des questions de première importance : le programme d'exécution des travaux, les conditions générales de vente de l'énergie.

c) *Résumé.* — En somme, dans ce projet, à part quelques différences de détail, nous retrouvons les mêmes idées que dans la loi de 1921 relative au Rhône, c'est-à-dire : l'Etat n'est pas actionnaire ; il reçoit cependant — ici, il est vrai, dans des proportions plus raisonnables — des sièges au Conseil d'Administration qu'on ne justifie que par le procédé dange-reusement commode et illégal d'un capital fictif. Nous reviendrons plus longuement sur cette question dans notre partie

critique. Notons seulement dès maintenant l'avis du Comité Consultatif des Forces Hydrauliques nettement défavorable à cette combinaison financière en général, à ces subventions de l'Etat en particulier qui dépassent le cadre de la loi de 1919, celle-ci s'adressant uniquement aux entreprises qui ne peuvent être mises sur pied par leurs seules ressources.

§ 2. — *Entreprises ayant un caractère presque
uniquement commercial*

Ce second groupe d'entreprises a trait à l'exploitation de richesses nationales. Tandis que chacun des cas précédemment examinés se rapprochait par certains côtés des services publics, dans les deux sortes d'activités que nous allons envisager successivement ici — les mines de potasse d'Alsace et la fabrication de l'ammoniaque synthétique — ce caractère fait totalement défaut.

Ces entreprises ont un caractère nettement et presque uniquement commercial. On expliquera l'intervention de l'Etat par des raisons particulières à chaque cas qui peuvent se résumer en somme dans ce point commun : l'ampleur et l'importance des entreprises visées. Mais cela n'est point une justification ; c'est tout au plus l'énoncé d'un critérium extrêmement vague sur lequel se fondent arbitrairement les tendances étatistes du moment.

A) *Potasse*. — Après l'armistice, l'Etat français est entré en possession des mines de potasse d'Alsace qui appartenaient auparavant à des Sociétés minières allemandes (1) (*gewerkschaften*) et les a placées provisoirement sous la direction administrative d'un séquestre. Le besoin s'est vite fait sentir de mettre fin à un tel régime de statu quo et d'établir définitivement un mode d'exploitation qui permette une meilleure et une plus rapide mise en valeur du gisement.

Il y avait à cela un intérêt économique essentiel à la fois à l'intérieur du pays et dans ses possibilités d'expansion à

(1) Cf. P. LESCOT : La Société minière de droit allemand (*Annales de Dr. Comm.*, 1922, N^{os} 2 et 3).

l'étranger. L'agriculture française attend beaucoup, en effet, des potasses d'Alsace pour améliorer le sol et accroître son rendement ; d'autre part, le surplus de la production alsacienne doit être exporté, en Amérique notamment. Il s'agissait donc pour la France d'établir une solide clientèle avant que l'Allemagne, restée en possession des gisements importants de Stassfurt (Silésie), n'ait achevé sa réorganisation activement poursuivie et ne se soit implantée solidement à l'étranger. Le but à poursuivre était bien, selon le mot de M. Rocher, rapporteur : une production maximum dans un temps minimum.

Quel a été le régime d'exploitation adopté pour cette production jugée d'intérêt national et soustraite pour cela à la libre activité privée ?

Le caractère national de l'entreprise a décidé l'Etat à intervenir dans les mines de potasse d'Alsace. La loi du 26 mars 1921 l'a autorisé à acquérir les mines sous séquestre ; mais leur amodiation restait à déterminer. La Chambre, qui avait à choisir entre de nombreux projets, adopta finalement le système d'amodiation à une Société unique en prenant en considération le contre-projet Lesaché (séance du 17 mars 1922).

Mais ici encore nous sommes en présence d'une Société qui diffère considérablement des sociétés anonymes de la loi de 1867. Comme pour le Rhône, le capital est divisé en tranches et des dispositions sont prises pour que celles-ci subsistent intégralement sans que les actions puissent évoluer d'un groupe à l'autre. Les divers groupes qui participeront au capital sont prévus au nombre de six :

Agriculture, 50 %.

Industrie, 10 %.

Sinistrés d'Alsace-Lorraine, 5 %.

Collectivités d'Alsace-Lorraine, 15 %.

Porteurs de kuxes (1), 15 %.

Personnel, 5 %.

(1) Les kuxes sont les parts d'intérêts des Sociétés minières allemandes. Les porteurs ont droit, à tout moment, de disposer des bénéfices et du capital (voir P. LESCOT et proposition de loi, Chambre, annexe N° 663 (31 mars 1920).

C'est donc là un nouvel exemple plus largement conçu et plus typique encore de ce point de vue socialiste ou plus spécialement syndicaliste qui tend à instaurer la propriété collective des grandes corporations.

Il est probable que la permanence des groupes et l'indisponibilité des actions rendront la réunion des capitaux nécessaires plus difficile ; mais on a passé outre pour maintenir autant que possible le caractère professionnel de la propriété sociale. Au cas où les souscriptions d'un groupe seraient insuffisantes, on aura recours à la souscription publique moyennant l'observation de certaines clauses destinées à garantir l'agriculture contre le danger que peut présenter un tel procédé pour l'influence des collectivités au sein de la Société.

L'Etat ne souscrit aucune action et les raisons qui le lui interdisent sont : la nécessité où il se trouve d'éviter de trop grosses immobilisations, son impuissance à soutenir pécuniairement toutes les sociétés dans lesquelles il pénètre. Malgré son abstention, l'Etat sera d'ailleurs représenté au Conseil d'Administration par trois Commissaires du Gouvernement. On avait d'abord pensé lui donner des administrateurs ; puis, devant l'incorrection renouvelée d'une pareille disposition, on a essayé de la justifier en lui accordant en même temps des actions d'apport. Des considérations financières ont fait repousser cette clause qui aurait considérablement alourdi la rémunération du capital.

Des dispositions sont prises pour que, dans l'exploitation, les intérêts agricoles français soient les premiers défendus et pour qu'on puisse soutenir à l'étranger une concurrence avantageuse contre l'Allemagne.

Dans la participation aux bénéfices, l'Etat a une part importante, plus large que lorsqu'il s'agit de mines de charbon, parce qu'ici le bassin est mieux connu quant à son avenir. D'après la loi du 9 septembre 1919 sur les mines, on prélève sur le bénéfice net un intérêt réservé pour les actions ; sur ce qui reste, ou superbénéfice, l'Etat reçoit une somme calculée d'après l'importance du superbénéfice par rapport au capital et qui varie de 10 à 75 %. Sur cette part, il rétrocède 50 % aux syndicats agricoles ou à d'autres offices.

On a pu se demander, après le vote de ce projet à la Chambre, si les résultats seraient bien ce qu'on espérait. On a craint que l'agriculture soit mal défendue au sein de ce collectivisme difficilement créateur. On a appréhendé que ces groupements n'aient comme principal souci de se rémunérer en dehors de toute autre préoccupation d'intérêt national. En effet, s'il y a dans cette formule moins d'étatisme que dans celle du Rhône, elle renferme par contre un syndicalisme plus complet : collectivités, consommateurs, personnel sont mieux représentés et plus indépendants dans leur activité, si bien qu'on a craint que les divers groupes ne gèrent égoïstement et suivant des voies divergentes.

Tous ces doutes se sont manifestés au Sénat ; aussi, dans l'attente prolongée du régime définitif qui doit fixer l'amodiation des mines de potasse d'Alsace, le décret du 22 août 1924 a-t-il assuré une exploitation provisoire sous la forme d'un Office Public.

L'exploitation sera assumée par un Directeur nommé par le Ministre des Travaux Publics et agissant sous son autorité. A côté du Ministre, pour lui donner des avis sur la gestion des mines, est institué un « Conseil provisoire des Mines Domaniales de Potasse ».

Le Conseil provisoire sera composé de 12 membres nommés par le Ministre des Travaux Publics, soit :

- 3, représentant l'Administration des Travaux Publics.
- 2, sur proposition du Ministre de l'Agriculture.
- 2, sur proposition du Ministre des Finances.
- 1, sur proposition du Ministre du Travail, Hygiène.
- 2, représentant les associations agricoles.
- 1, représentant les Chambres de Commerce.
- 1, technicien de l'industrie minière.

Un projet de budget, établi par le Directeur, sera soumis à l'approbation du Conseil provisoire et arrêté par le Ministre des Travaux Publics et le Ministre des Finances. Le Directeur établira les titres de recettes et ordonnancera les dépenses. Un agent comptable sera chargé des opérations matérielles de recettes et de dépenses.

Cette organisation provisoire est donc avant tout une organisation d'Etat. On peut la rapprocher de l'Office des Mines domaniales de la Sarre. Celui-ci, dans un premier projet, avait été conçu sous la forme d'un régime d' « économie mixte », mais les départements ministériels intéressés ont manifesté une vive opposition, soutenus par tous ceux que les compromissions de la régie directe peuvent favoriser. C'est ainsi qu'on adopta un système d'administration publique (1), semblable à celui qui a été choisi plus tard pour les mines de potasse d'Alsace.

B) *Ammoniaque*. — La législation relative à la fabrication de l'ammoniaque synthétique repose sur une idée analogue à celles qui ont inspiré les lois précédentes.

Par le traité de paix, le Ministre de la Guerre est devenu propriétaire du brevet allemand Haber pour la fabrication de l'ammoniaque par synthèse de l'hydrogène et de l'azote. Le 11 novembre 1919 une convention fut conclue entre le Ministre de la Reconstitution industrielle et la « Badische Anilin und Soda Fabrik », ayant pour but de faire céder par l'Allemagne, moyennant redevances (2), les tours de main et détails techniques indispensables à connaître et de garantir la production française contre toute concurrence allemande en France. L'Etat français se réservait le droit de se substituer toute personne ou société qu'il jugerait bon, dans les droits et obligations résultant de cette convention, à charge seulement pour lui de garantir l'exécution des obligations prises envers la B. A. und S. F.

La fabrication de l'ammoniaque synthétique — par le procédé Haber notamment — présente un très gros intérêt national en temps de paix et plus encore en temps de guerre, par la vitalité qu'il peut donner à l'agriculture sous forme d'engrais, à cause aussi de la part énorme d'acide nitrique qui entre dans la fabrication de la plupart des explosifs. C'est donc

(1) Cf. sur la question un article très intéressant de GARCIN : Un office des mines domaniales de la Sarre (Journal des Economistes, avril 1921).

(2) Redevances : 5 millions à titre d'honoraires, plus une redevance proportionnelle de 2 à 4 % sur le prix du kilo d'azote, ce qui doit faire environ, pour une année, 3.600.000 francs.

ici encore l'intérêt national qui a motivé l'intervention de l'Etat et provoqué les négociations que nous venons de signaler.

Le 8 février 1923, la Chambre a adopté, pour l'exploitation, la combinaison financière suivante, proposée par la Commission :

Il est créé, pour 99 ans, une Société anonyme pour l'exécution de la convention du 11 novembre et la fabrication des engrais azotés. Cette Société loue comme local la Poudrerie de Toulouse à l'Etat, moyennant 500.000 francs par an, plus 10 % sur les superbénéfices.

Le capital social de la Société est fixé à 50 millions. Il est constitué par 500.000 actions de cent francs divisibles en deux catégories :

D'une part, 200.000 actions de priorité recevant un intérêt cumulatif de 6 % avant le prélèvement de l'intérêt de 6 % à distribuer aux actions ordinaires. Ces actions de priorité sont réparties en quatre groupes :

50.000 pour les Syndicats agricoles,

50.000, dont 20.000 pour les Chambres de Commerce et 30.000 pour les Syndicats de producteurs de produits chimiques,

50.000 en souscription publique (maximum de cent actions par individu),

50.000 pour les Syndicats ouvriers.

D'autre part, 300.000 actions à l'Etat, dont 50.000 en représentation des 5 millions apportés et 250.000 souscrites. L'Etat est donc le principal apporteur (5 millions) et le principal souscripteur (25 millions). Il assume une part financière énorme. On prévoit en outre une émission possible d'obligations jusqu'à concurrence de 70 millions avec garantie de l'Etat.

Quant au système d'administration envisagé, il s'écarte considérablement des règles de 1867 et n'observe que dans une faible mesure et très indirectement le rapport nécessaire entre le capital et l'administration.

Le Conseil d'Administration comprend 20 administrateurs : 6 seront nommés par les actionnaires de priorité. Ils devront

être propriétaires d'actions. Les actions de l'Etat auront droit à 14 administrateurs, dont 4 fonctionnaires seulement et 10 administrateurs nommés par des groupements ou Comités indépendants tout à fait étrangers à la propriété financière de l'entreprise. C'est ainsi que les associations agricoles nommeront 3 représentants, les spécialistes de la fixation de l'azote 2, les Chambres de Commerce 1, le Conseil Supérieur des Chemins de fer 1, le personnel 2, les ingénieurs et chimistes de la Société 1. Les administrateurs du deuxième groupe ne sont pas tenus d'être personnellement propriétaires d'actions, mais ils reçoivent chacun une délégation partielle de l'Etat pour « porter » ses actions aux assemblées.

Il y aura en outre au sein de la Société 3 commissaires dont 2 nommés par le Ministre des Finances et le troisième par l'Assemblée générale.

Les superbénéfices (1) donneront lieu à la répartition suivante : 10 % à une réserve spéciale, 10 % au Trésor (location), 3 % aux actions A et B, 5 % pour le Conseil d'Administration, 15 % pour les œuvres de prévoyance, solidarité, hygiène, habitations à bon marché, etc..., 40 % dans l'intérêt des consommateurs, à reporter sur l'exercice suivant pour abaisser le coût des produits.

Telles sont les grandes lignes du projet voté par la Chambre. Comme les systèmes imaginés pour le Rhône et pour la potasse d'Alsace, il s'inspire des mêmes principes : collaboration de l'Etat et des collectivités au financement de l'affaire, — participation des collectivités et de l'Etat au Conseil d'Administration, — désignation des administrateurs par chaque collectivité, — partage des bénéfices, après les prélèvements indispensables, entre l'Etat et les différentes catégories d'actionnaires, — contrôle officiel des opérations de la Société.

Mais ici la formule diffère cependant des autres. Elle se différencie de celle de la potasse parce qu'elle tend à réagir contre une part trop grande laissée aux collectivités : celles-ci n'ont plus que les $\frac{2}{5}$ du capital et six sièges sur vingt au

(1) Les superbénéfices sont obtenus de la façon suivante : des bénéfices nets on retranche un prélèvement pour la réserve légale, 6 % cumulatif pour les actions A et B, 6 % pour les actions B.

Conseil d'Administration. Elle veut aussi apporter une modification à la formule du Rhône en révisant la part faite à l'Etat : celui-ci a bien $3/5$ du capital, et 14 membres au Conseil, mais il ne choisit en somme que 4 fonctionnaires pour le représenter directement.

On est arrivé ainsi à ce résultat hybride d'une Société Anonyme dont le Conseil d'Administration ne représente plus les capitaux investis ou du moins les représente en partie seulement et indirectement. Il émane en réalité de collectivités dont les intérêts sont supposés être en concordance avec ceux de l'entreprise. Mais il est permis de se demander ce qui dans ces conditions adviendra d'une telle Société et si l'Etat, malgré sa majorité dans le capital et son pouvoir de contrôle, ne sera pas trompé dans ses espérances. Quant aux particuliers, ils sont, en principe, exclus plus complètement que jamais de la Société de l'Ammoniaque synthétique.

Ce projet a reçu un mauvais accueil au Sénat. Il a été vivement critiqué et à son sujet on a remarqué, comme lors de la discussion du projet de la potasse, une défiance très marquée contre la généralisation du système d'« économie mixte » si éloigné des règles habituelles sur les sociétés commerciales. Ces craintes visent surtout les intérêts de l'Etat dont les charges apparaissent beaucoup plus lourdes que les avantages qu'il peut retirer de la combinaison prévue (1); elles émettent des doutes aussi sur l'avenir de la Société.

Finalement, on aboutit à la loi du 11 avril 1924 qui crée, en vue de la fabrication de l'ammoniaque synthétique, un « Office National Industriel de l'Azote ». Cet Office est substitué à l'Etat Français dans les droits et obligations résultant pour lui de la Convention du 11 novembre 1919 que nous avons analysée ci-dessus.

C'est ici encore une organisation analogue à celle adoptée finalement pour la potasse ; l'Office est un établissement public placé sous l'autorité du Ministre des Travaux Publics, possédant la personnalité civile et l'autonomie financière.

Le Conseil d'Administration comprend 18 membres nommés

(1) Rapport Léon Perrier, annexe N° 75. Séance du 12 février 1924. Doc. Parl., Sénat, tome 1, p. 53.

par décret rendu sur proposition du Ministre des Travaux Publics :

- 2 représentants du Ministre des Finances.
- 2 représentants du Ministre des Travaux Publics.
- 3 représentants du Ministre de l'Agriculture.
- 2 représentants du Ministre de la Guerre.
- 3 représentants des Associations Agricoles.
- 2 représentants des Chambres de Commerce.
- 1 représentant des Producteurs d'Energie Electrique.
- 1 représentant des Producteurs de Houille.
- 2 spécialistes de l'Industrie de l'Azote.

Le Président est désigné par le Ministre des Travaux Publics avec voix prépondérante. Le Conseil se renouvelle par moitié tous les trois ans.

Des obligations, amortissables dans un délai maximum de 50 ans, pourront être émises pour couvrir les versements à l'Allemagne, le montant des installations cédées par l'Etat, les avances de ce dernier, et pour assurer le fonds de roulement nécessaire à la marche et au développement de l'entreprise. Ces obligations seront garanties par l'Etat.

Le contrôle public consistera dans ce fait que pour chaque exercice un état de prévision de recettes et de dépenses sera dressé par le Conseil d'Administration et soumis à l'approbation du Ministre des Travaux Publics puis aux Chambres.

De plus, le Ministre des Travaux Publics, mis au courant des comptes, fixe chaque année le montant des amortissements industriels et des réserves. Le surplus est versé au Trésor. Enfin toutes les pièces sont communiquées aux Commissions Financières des deux Chambres au moment du dépôt du projet de loi portant règlement des comptes de l'exercice.

Section III. — ŒUVRES SOCIALES

Enfin, il est une loi, que nous avons rangée dans le troisième groupe, qui prévoit pour les collectivités secondaires la possibilité de souscrire des actions ou des obligations dans des Sociétés d'Habitations à bon marché. C'est la loi du 5 décembre 1922,

Elle a pour objet « d'encourager la construction de maisons salubres et à bon marché en faveur des personnes peu fortunées et notamment des travailleurs vivant principalement de leur salaire ».

Elle concerne et définit les Sociétés d'Habitations à bon marché, les Offices Publics d'Habitations à bon marché et les Sociétés de Crédit Immobilier.

La loi prévoit le concours de l'Etat, des départements, des communes et de divers établissements.

L'Etat pourra faire des avances aux Offices publics, aux Sociétés et aux Fondations d'Habitations à bon marché jusqu'à concurrence de 500 millions (art. 23) ; aux Sociétés de Crédit Immobilier si la Société est sous une forme anonyme et si le dividende distribué est inférieur à 4 %, jusqu'à concurrence de 350 millions (art. 28). La loi financière de 1923 prévoit en effet des crédits à cet usage : 138.706.200 francs conformément à l'article 23, 84.653.000 francs conformément à l'article 28.

Enfin, dans les articles 35 et 36, la loi prévoit l'attribution formelle d'actions ou d'obligations aux départements, communes et à d'autres établissements, les dites actions ne pouvant dépasser les 2/3 du capital social.

Les départements et les communes peuvent garantir jusqu'à concurrence de 3 % au maximum l'intérêt des obligations des sociétés visées et pendant 20 ans au plus le dividende de leurs actions.

Les Caisses d'Epargne peuvent aussi employer une certaine partie de leur capital en prêts hypothécaires, en obligations des Sociétés d'Habitations à bon marché de leur département.

Une autre particularité des Sociétés d'Habitations à bon marché c'est que, constituées sous la forme de sociétés anonymes à capital variable, une dérogation a été apportée à la législation habituelle de ces sociétés (art. 49 de la loi de 1867). Le capital pourra être de 1.500.000 francs et chacune des augmentations de capital chaque année pourra atteindre ce chiffre. C'est une brèche faite ici, dans un cas spécial, aux principes de prudence édictés par le législateur de 1867 qui avait entendu réserver cette faculté du capital variable aux petites entreprises d'une portée plus sociale qu'économique en

limitant leur capital initial à 200.000 francs. Il est à souhaiter que la dérogation actuelle ne passe pas dans le droit commun de crainte qu'on ouvre la porte à de nouvelles fraudes dans le domaine des entreprises commerciales.

Nous en avons terminé avec l'examen des divers exemples d'« économie mixte » apparus en France depuis la guerre. Ils sont en somme assez nombreux, surtout dans les premières années qui ont suivi la guerre ; les derniers cas envisagés, au contraire, révèlent une certaine méfiance à l'égard du système qui, il est vrai, a considérablement évolué. En effet, l'Etat apparaît d'abord simplement actionnaire et administrateur à côté des particuliers ; puis, administrateur, sans être toujours actionnaire, dans des sociétés où participent également d'autres collectivités ; on trouve enfin une conception plus osée avec des entreprises où le capital doit être formé par les intéressés eux-mêmes avec une faible participation des particuliers et un Conseil d'Administration représentant surtout des Offices et groupements d'intérêt général qui n'entrent pas pécuniairement dans l'affaire. Il semble bien que l'esprit conservateur du Sénat ait reculé devant une innovation aussi poussée, dans l'incertitude des résultats qui pourraient se produire ; par deux fois il a préféré un régime d'étatisme pur.

Ainsi, en France, si l'on a songé parfois au procédé d'« économie mixte » pour réagir contre l'étatisme (projet de réorganisation des P. T. T.), le plus souvent, qu'il s'agisse de services publics ou d'entreprises d'un caractère plus nettement commercial, le système a fourni à l'Etat un moyen de s'immiscer dans des entreprises jusqu'alors privées. On n'y relève pas comme à l'étranger une certaine réaction contre l'étatisme pur, mais une réduction de la libre initiative privée.

Les tendances syndicalistes se manifestent autant qu'à l'étranger, l'Etat exerçant toujours au moins un droit de supervision ; mais ce droit se traduit en France par une majorité d'actions ou d'influence très importante, au rebours de certains pays, comme l'Allemagne par exemple, où l'Etat a su conserver une part minoritaire, pour la plus grande vitalité, semble-t-il, des entreprises d'« économie mixte ».

DEUXIÈME PARTIE

CRITIQUE DU SYSTÈME

Que penser de ce système dont nous venons d'étudier la multiplicité et la complexité des applications en même temps que son extrême diversité ? Nous avons déjà expliqué les divergences qui se manifestent entre les pays par suite de l'état différent de leurs doctrines, de leur législation, de même que celles qui ont lieu à l'intérieur d'un même pays — comme en France depuis la guerre — ; elles ne sont que des expressions diverses d'un même effort à la recherche d'une formule équitable.

Il est certain que, parmi les cas envisagés, il en est d'isolés et sans grande portée. Nous ne croyons pas cependant qu'il nous soit nécessaire d'opérer, avant d'entreprendre un examen critique, une scission qui indique les cas sur lesquels portera notre argumentation : d'abord, parce qu'à chaque étape, à mesure que nous avançons dans notre examen descriptif, nous avons résumé chaque période en nous efforçant d'en souligner les traits généraux ; ensuite parce que la première partie de notre critique portera précisément sur l'idée générale et l'évolution générale du système que nous examinerons du point de vue politique et économique.

Dans la deuxième partie, où nous envisagerons les conséquences juridiques du système en pénétrant dans les détails d'organisation financière et administrative, il est bien certain que de préférence nous examinerons les exemples français, ou ceux de l'étranger les plus importants et les plus caractéristiques.

CHAPITRE PREMIER

CRITIQUE GÉNÉRALE DU SYSTÈME

Le système que nous venons d'étudier repose sur une idée fondamentale que nous avons justifiée, sous certaines conditions, dans notre introduction et qui est celle-ci : il importe de soustraire à la libre activité privée certains services, certaines entreprises d'un intérêt public ou d'un intérêt national exceptionnels. En conséquence, on a eu recours à l'« économie mixte », à l'occasion de ces services ou de ces entreprises, pour étendre le rôle de l'Etat, des diverses collectivités, et parfois même instaurer une participation syndicale que les théories actuelles ont mise en honneur.

Le système apparaît donc à la fois comme un mode d'extension pratique du rôle économique de l'Etat et des autres collectivités et comme un moyen aisé de satisfaire aux tendances syndicalistes croissantes de l'époque. En un mot, c'est un compromis entre deux doctrines : étatisme d'une part, socialisme de l'autre.

Nous allons reprendre chacun de ces points que nous établirons solidement et critiquerons ensuite du point de vue politique et du point de vue économique.

Section I. — PART D'ÉTATISME CONTENUE DANS LE SYSTÈME

Dans notre exposé du système, nous avons distingué trois catégories d'applications qui ont provoqué la participation de la puissance publique, à côté de personnes privées.

La première catégorie dont l'origine se rattache à une question de technique ne résout la plupart du temps que des questions d'intérêt local. C'est pourquoi dans les « sociétés mixtes » qu'elle renferme on ne trouve, en général, à côté des particuliers que des collectivités secondaires.

La deuxième catégorie répond à des préoccupations d'intérêt national. Aussi l'Etat y est-il toujours actionnaire ou administrateur, en même temps que des particuliers, soit seul, soit de concert avec d'autres collectivités. Cette catégorie se divise en deux sous-groupes : les services publics d'une part, les entreprises qui exploitent commercialement des richesses nationales d'autre part.

Enfin une troisième catégorie est relative aux organisations qui relèvent de préoccupations humanitaires. Comme il importe de suivre les besoins sociaux de très près, ce sont les collectivités secondaires qui prédominent avec aussi parfois la participation de l'Etat.

Nous allons voir que dans chacune de ces catégories, à des degrés divers il est vrai, le système de l'attribution d'actions aux collectivités publiques a facilité l'extension du rôle économique de ces collectivités.

C'est dans les entreprises du premier groupe que le fait est le moins visible : le plus souvent en effet le procédé n'a servi qu'à donner une nouvelle forme à des services publics habituellement municipalisés ; mais parfois aussi il a contribué à étendre la mainmise des municipalités sur le domaine économique privé — sur le commerce d'approvisionnement par exemple — offrant pour ces essais un régime de municipalisation mitigée et progressive tout à fait convenable.

Dans le deuxième groupe, de beaucoup le plus important, on remarque qu'on a d'abord appliqué le système aux services publics dans le désir d'améliorer la forme de gestion.

Puis le concept d'intérêt public s'est élargi et, sous le couvert de ce système d'« économie mixte » qui laisse subsister pour partie l'exploitation des particuliers, l'Etat a envahi peu à peu le domaine jusqu'alors soumis à l'activité privée.

Ainsi, dans beaucoup de ces entreprises qui ont pour but l'exploitation de richesses nationales, les tendances interventionnistes ont profité de ce que le haut intérêt de ces affaires pouvait justifier un certain contrôle de l'Etat et, sans aller cependant jusqu'à la dépossession brutale et arbitraire, ont fait appliquer le système d'« économie mixte », compromis à façade commerciale qui cache bien souvent une entreprise d'Etat. Nous avons même vu comment, pour la potasse et pour

l'ammoniaque, ces tendances ont franchi les bornes de l'« économie mixte » et instauré un régime d'étatisme pur.

Dans le troisième groupe, le système a permis aux collectivités publiques de seconder fortement les particuliers, voire de les remplacer, mais ici l'intérêt social et l'inertie privée justifient aisément une telle extension.

Ainsi, dans son ensemble, le système d'« économie mixte » qui permet à l'Etat et aux autres collectivités publiques de devenir actionnaires et administrateurs de sociétés, a été un précieux instrument pour les tendances interventionnistes actuelles. Il a permis à la puissance publique d'empiéter insensiblement sous une forme mitigée sur le domaine de l'activité privée. Le critérium très vague de l'intérêt collectif qui commande ces interventions ne peut apporter aucun frein sérieux à l'extension de ces mesures. C'est pourquoi, dans l'état actuel de la législation, on est fondé à dire que ce système favorise l'élargissement du rôle économique de l'Etat, au delà même de ses limites normales, en d'autres termes, qu'il est l'instrument d'un nouvel étatisme d'autant plus dangereux qu'il apparaît d'une généralisation très facile et qu'il est déguisé.

A ce point de vue, que doit-on penser du système ? Dans la mesure où il ne fait que donner une nouvelle forme à la gestion des services publics, il paraît réaliser, dans l'ensemble, un progrès intéressant. Sans entrer dans le détail de la construction qui fera l'objet de la deuxième partie de notre étude critique — la partie juridique — nous pouvons dès maintenant envisager, du point de vue politique et économique, cette association du contrôle public et des formes privées de gestion comme un progrès sur les formes du pur droit public. Le caractère administratif des régies a été trop souvent et à juste titre critiqué pour que l'on ne puisse pas se féliciter de les voir évoluer de plus en plus dans un sens industriel et commercial.

Mais nous avons vu que ce régime ne constitue pas seulement une innovation dans la forme, mais encore qu'il a permis et recouvre une évolution fondamentale vers un étatisme généralisé.

Walter Rathenau, dans le mémoire du Ministère allemand de l'Economie Nationale (mai 1919), écrit en épigraphe : « Le régime économique vers lequel nous allons sera, comme le régime actuel, fondé sur l'économie privée, mais non sans frein. Il sera pénétré d'une volonté collective, de cette même volonté dont est pénétrée aujourd'hui toute action humaine solidaire, à l'exception précisément de l'activité économique ; il sera pénétré de ces sentiments de moralité et de responsabilité qui, aujourd'hui, ennoblissent tout travail au service de la collectivité ».

On remarque dans ce texte, indépendamment d'une certaine hauteur de vues, la prévision d'un régime généralisé au maximum. Déjà, en 1914, au Congrès des Villes allemandes à Cologne, M. Léoni, adjoint strasbourgeois, disait : « Le domaine auquel peut s'appliquer la forme de l' « entreprise mixte » peut s'étendre aussi loin que va la supériorité économique de l'entreprise privée ».

Les exemples que nous avons relevés dans notre première partie — ceux de la France, en particulier, survenus après la guerre — nous montrent bien que ce danger d'étatisme est devenu une réalité. On pourrait reprendre ici toutes les critiques fondées que l'on a faites du régime. L'infériorité d'une gestion publique ou quasi publique, même sous une forme privée, nous apparaît indiscutablement inférieure à la gestion privée.

En outre, il y a une différence fondamentale dans la gestion d'une entreprise entre le point de vue public qui poursuit un intérêt social quelconque et le point de vue privé qui cherche un profit.

Dans la plupart des entreprises où l'Etat est intervenu, il y a bien le plus souvent un intérêt public réel à ne pas laisser tout à fait les mains libres à une gestion privée peut-être trop égoïste ; mais il semble pourtant que, plus particulièrement dans le cas où l'Etat s'est emparé d'entreprises exploitant des richesses nationales, une gestion privée, même libre ou tout au moins sujette au simple contrôle de commissaires du gouvernement et soumise à certaines prescriptions d'ordre général, devrait rendre des résultats bien supérieurs, dans l'intérêt

national, que ce régime où l'Etat assume à lui tout seul la prétention d'apporter une double mentalité, à la fois publique et privée, réunie sur les mêmes têtes.

Ce régime d'équilibre instable oscillera sans doute d'un côté ou de l'autre, et l'évolution des régimes appliqués à la potasse et à l'ammoniaque, en France, ne nous montre que trop dans quel sens la routine fera pencher le système. Si l'on considère, d'autre part, les doctrines économiques du moment et les théories politiques des partis qui triomphent à l'heure actuelle, il est permis de craindre que l'activité privée ne soit sérieusement menacée par de pareilles pratiques. Aussi poserons-nous en principe, dans l'intérêt même de l'économie nationale et du public par conséquent, que l'application du régime d'« économie mixte » n'est pas, du fait seul des facilités qu'elle offre, susceptible d'une extension illimitée.

On peut d'ailleurs soulever d'autres objections d'ordre économique contre ce régime, que l'on se place soit au point de vue financier, soit au point de vue administratif.

1° Les dangers financiers que présente ce système visent les contribuables aussi bien que l'Etat lui-même.

Il est à craindre que les collectivités, communes, départements ou Etat, apportent dans les sociétés où elles participent des capitaux considérables et sans limites précises puisqu'ils sont faits en somme de la fortune de l'ensemble des contribuables. Les communes, par exemple, peuvent être tentées d'exercer leur activité en concurrence avec des particuliers (il en est ainsi de l'alimentation en Allemagne) et de réduire cette concurrence par l'établissement de prix exceptionnels de bon marché. D'une façon plus générale, on peut redouter que les personnes publiques, disposant des capitaux de toute la nation par voie d'impôt, n'en viennent à concevoir l'intérêt des services auxquels elles participent comme trop prééminent et n'y consacrent de trop grosses sommes, ce qui les mettrait dans l'obligation de surtaxer les contribuables et par contre-coup priverait arbitrairement l'ensemble de la production d'une source de moyens infiniment précieux.

A un autre point de vue, la puissance publique peut être entraînée par la marche de la Société et subir des résultats

financiers qui dépassent ses prévisions budgétaires ; elle peut même éprouver des pertes financières considérables si les actions qu'elle détient viennent à accuser, par leur baisse, une perte sensible. Un exemple de l'importance des crises possibles nous est fourni par le krach de Panama qui eut certainement mis l'Etat, s'il avait été principal actionnaire, dans une situation très mauvaise.

Il se peut aussi que l'Etat souscrive des actions dans une « entreprise mixte » dont il ne versera qu'un quart. Si d'autres quarts viennent à être appelés au cours de l'existence de la Société, il n'aura peut-être pas toujours les disponibilités nécessaires et se trouvera obligé de recourir soit à des crédits supplémentaires, soit à un emprunt, expédients qui se concilient mal avec une saine politique financière et un juste équilibre budgétaire. Il lui serait difficile cependant de procéder autrement s'il ne veut pas se mettre dans la situation étrange d'Etat défaillant. D'autre part, s'il y a dépôt de bilan ou faillite, il en rejaillira semble-t-il, de ce fait, une certaine défaveur sur l'Etat. Sinon, il serait plus pénible encore et très dommageable de voir l'Etat, pour éviter cela, soutenir coûte que coûte une entreprise déficitaire et d'un intérêt général peut-être très faible.

2° Au point de vue de la gestion, il se peut que les représentants des collectivités publiques aux Conseils d'Administration ne jouissent pas toujours d'une très grande aptitude aux affaires.

Il est vrai que presque dans chaque loi des dispositions énumératives ont été prises pour limiter le choix de la puissance publique et la prémunir contre le favoritisme, et aussi pour garantir à la Société l'appui d'administrateurs d'une certaine valeur. Mais les catégories désignées — le plus souvent les grands corps de fonctionnaires (1) de l'Etat — n'ont pas obligatoirement pour caractéristique de former des industriels remarquables. Et cependant ce sont bien les intérêts de la Société qu'ils devront défendre avant tout si l'on s'en tient aux termes mêmes de la loi. Tout au contraire n'apporteront-ils pas, malgré eux et à cause de leur formation, un esprit public trop marqué.

(1) Voir ci-dessus : décret du 18 octobre 1923, p. 94.

Et puis, en dépit des dispositions prises, le favoritisme semble encore à redouter, surtout de la part des collectivités secondaires actionnaires, plus libres pour le choix de leurs délégués, et même encore, quoique resserré dans certaines limites, de la part de l'Etat. Le favoritisme, en effet, nous apparaît inséparable de toute action et de tout pouvoir, et plus encore du pouvoir politique où règne parmi ses agents un intérêt trop indirect à la réussite de leurs actes, ce qui n'apporte qu'une bien faible garantie d'un choix judicieux.

Si le traitement et l'avancement des personnes déléguées au Conseil d'Administration des « sociétés mixtes » seront désormais davantage soumis aux conditions habituelles des sociétés privées, c'est-à-dire proportionnés aux besoins de l'entreprise, au labeur fourni et à la valeur montrée, il est à craindre que l'initiative et la responsabilité de ces représentants, sujettes à des règles particulières, ne soient pour leur part insuffisantes ; mais ceci est du domaine juridique. Nous l'examinerons plus loin.

Section II. — PART DE SYNDICALISME CONTENUE DANS LE SYSTÈME

La participation financière et administrative des collectivités publiques à certaines sociétés a été étendue parallèlement à celle d'autres groupements représentant diverses sortes d'intérêts généraux : producteurs, consommateurs, techniciens, ouvriers. Nous avons défini ce caractère en disant que le régime d'« économie mixte », indépendamment des tendances étatiques qu'il renfermait et tendait à propager, représentait aussi un moyen aisé de mettre en pratique les tendances syndicalistes qui se manifestent de façon très marquée à notre époque.

Cette représentation a trouvé sa place dans les textes qui organisent le statut des grandes entreprises d'intérêt très général. Elle existe ainsi déjà dans la loi de 1884 sur les chemins de fer vicinaux belges ; elle se rencontre de même en Allemagne, en Suisse, en Suède. Elle a été introduite en France enfin par la loi du 27 mai 1921 sur l'aménagement du Rhône et reproduite dans le premier état des projets de loi sur la potasse d'Alsace et sur l'ammoniaque synthétique.

L'Etat favorise ce mouvement en réduisant parallèlement sa propre part d'influence. En effet, il intervient avec un rôle d'autant moins direct et, par contre, avec un caractère d'autant plus accentué d'initiateur, de modérateur, qu'une part plus grande a été faite dans la gestion aux syndicats d'intéressés.

C'est encore cette formule qui a été développée dans le plan d'Otto Bauer, dans les projets du Conseil Economique du Travail tels que nous les avons signalés, en tant qu'ils caractérisent l'évolution des doctrines économiques pendant la période de guerre.

Le système de l'attribution d'actions et de sièges au Conseil d'Administration a permis de mitiger les influences au sein des sociétés envisagées. A côté de l'Etat, dans les cas où il participe directement, ou indépendamment de lui et sous sa seule autorité morale dans les cas où il n'est pas actionnaire, on a pu répartir la gestion des services en question entre les divers groupes intéressés à l'entreprise, avec ou sans participation d'un élément purement privé.

Dans la majorité des cas, ces tendances ont consisté à confier la gestion aux divers groupes d'usagers ou de consommateurs — ainsi, pour le Rhône, pour la potasse, pour l'ammoniaque — et ces sociétés d'intérêt collectif, du point de vue qui nous intéresse ici, apparaissent alors comme des sociétés où l'exploitant et le consommateur sont confondus en une même personne.

Ce sont en somme deux intérêts habituellement antagonistes qu'on a essayé de rapprocher ici : celui de l'entrepreneur qui cherche à maintenir de hauts prix d'où dépend son profit ; celui du consommateur qui, tout à l'opposé, ne désire que des prix réduits au maximum. Il est à présumer que, dans la mesure de l'influence qui leur sera impartie au sein de ces sociétés, ces exploitants consommateurs évalueront, aux divers tarifs possibles, les bénéfices qui résultent pour eux en tant que sociétaires et en tant que clients, étant données, d'une part, l'importance de leur mise et, d'autre part, l'importance de leurs achats. Ils mettront en parallèle ces deux avantages opposés et opteront toujours dans le sens qui leur paraîtra à tout prendre le plus favorable.

Il est à craindre que l'intérêt général ne soit pas ainsi sauvegardé et des inconvénients peuvent naître de cette association de fins collectives diverses, d'importances inégales et fatalement égoïstes, inconvénients peut-être plus grands encore que ceux qui seraient résultés d'un régime de simple économie privée.

C'est d'ailleurs cette perspective trop incertaine de l'intérêt général qui a fait abandonner pareil système en ce qui concerne l'exploitation des mines de potasse d'Alsace et la fabrication de l'ammoniaque synthétique. L'évolution, comme nous l'avons vu, s'est produite dans le sens d'une augmentation des pouvoirs de l'Etat aux dépens de l'influence des syndicats et autres groupements d'intéressés.

Ainsi, que l'influence soit donnée à l'Etat ou à d'autres collectivités, professionnelles ou non, toutes ces lois renferment ceci de commun qu'elles suppriment l'autonomie, la libre autorité du chef d'entreprise, plus ou moins complètement. Elles entendent consacrer la déchéance du capitalisme, du vieil individualisme libéral et instituer à sa place une sorte de socialisme collectiviste, compromis entre le socialisme d'Etat, le socialisme des producteurs et le socialisme des consommateurs. Mais cette organisation nouvelle de certaines branches de production a reçu, suivant les pays, des applications différentes : en France, par exemple, les formules ont été dans l'ensemble assez réticentes quand il s'est agi de syndicalisme ; elles ont, par contre, accentué la part faite à l'Etat. Il n'en a pas été de même partout, en Allemagne notamment. Nous avons déjà signalé les causes de ces différences liées à l'état des conceptions économiques et sociales des divers peuples. Bornons-nous ici à constater que le régime d'« économie mixte » a permis malgré tout en France d'entrer dans la voie de la socialisation, socialisation à teinte collectiviste, mais qui fait une part prédominante à l'Etat.

Ainsi, le système qui attribue aux collectivités publiques ou professionnelles des actions ou des sièges au Conseil d'Administration, à côté d'organes privés, dans des sociétés dites d'intérêt collectif, n'est pas sans présenter des avantages sur les systèmes anciens, en ce qui concerne, en particulier, la

gestion des services publics. Mais il est à nos yeux l'instrument d'un double mouvement très gros de conséquences du point de vue économique : d'une part, une tendance vers l'administration publique ; d'autre part, des vellétés syndicalistes.

L'économie privée et l'intérêt national, dans leur ensemble, seraient tous deux si fortement influencés par l'extension de ce double mouvement, qu'il importe d'en bien souligner l'existence latente dans un système qui ne se signale extérieurement par d'autres particularités que le fait, en apparence assez simple et inoffensif, de l'attribution d'actions à des groupements constitués différents des simples individus.

Ayant ainsi analysé le principe même de sa fondation, nous allons passer maintenant à l'étude de la construction juridique du système.

CHAPITRE II

EXAMEN JURIDIQUE DU SYSTÈME

Du point de vue juridique, des difficultés surgissent nécessairement à cause du principe même qui est à la base du système. En effet, l'Etat, les départements, les communes, personnes morales de droit public, entrent comme actionnaires dans des sociétés privées et entendent se soumettre aux règles habituelles du droit commercial. Il y a donc là une tentative de rapprochement de deux domaines jusqu'ici fortement séparés l'un de l'autre : le domaine du droit public et celui du droit privé.

Chacun de ces domaines, au cours de son évolution particulière, s'est fortifié isolément, comme entre des cloisons étanches, sans jamais s'arrêter à l'idée qu'ils pourraient un jour être amenés à se mêler tous deux plus intimement, au delà des moindres rapports, absolument indispensables, qui les auraient régis jusqu'alors. Ce rapprochement ne pouvait se produire sans heurter des principes fondamentaux de l'un ou de l'autre domaine et sans appeler nécessairement des dérogations plus ou moins profondes à ces principes.

Ces dérogations, ces difficultés feront l'objet de l'examen juridique auquel nous allons nous livrer ; nous le diviserons en deux parties : critiques soulevées par des règles de droit public, critiques soulevées par des règles de droit commercial.

SECTION I. — Critiques du système motivées
par des règles de droit public

Toutes les difficultés soulevées dans cet ordre d'idées peuvent se ramener à une seule question, essentielle, celle de savoir si les personnes publiques ont une capacité suffisante pour être actionnaires et administrateurs de sociétés. Nous allons examiner la question et pour cela rechercher si de telles fonctions ne sont pas en contradiction avec le statut légal de ces personnes, ou avec tout autre principe du droit public qui conditionne leur activité.

Trois sortes d'arguments ont été soulevés pour dénier aux personnes publiques le droit de participer activement à des sociétés commerciales :

a) On a invoqué tout d'abord le silence des textes qui fixent le statut de ces personnes.

Pas plus la Constitution de 1875 et les lois subséquentes en ce qui concerne l'Etat, que la loi du 5 avril 1884 en ce qui concerne les communes ou que celle du 9 avril 1891 en ce qui concerne les départements, aucun texte n'autorise d'une façon générale ces personnes à faire du commerce ou de l'industrie sous une forme quelconque. De ce silence, on a déduit leur incapacité pour de tels actes, prétendant qu'il y avait incompatibilité entre l'acte de commerce et la puissance publique. Bien plus, des articles 133 et 134 de la loi municipale de 1884, qui énumérant les recettes du budget communal ne prévoient aucune recette d'exploitation ou de régie, mais au contraire les produits des concessions d'eau, on a déduit que si la commune pouvait être propriétaire, elle ne pouvait exploiter directement, mais devait avoir recours obligatoirement à la concession.

b) La principale objection est tirée de ce qu'on appelle le principe de la « spécialité des personnes morales ». D'après le système traditionnel de la fiction, les personnes morales sont des êtres fictifs créés de toutes pièces par le législateur pour faciliter le fonctionnement de certains groupements. Il y a des personnes morales privées créées dans un but lucratif, telles

les sociétés commerciales, et des personnes morales publiques créées en vue du fonctionnement d'un service public ou tout au moins dans un but d'intérêt général. La capacité de ces personnes est limitée à ce but ; elles ne peuvent rien faire en dehors de l'objet même pour lequel elles ont été créées par la loi.

Ainsi l'Etat est né de la nécessité de défendre les intérêts généraux d'une collectivité : liberté des individus, sécurité à l'intérieur et à l'extérieur, salubrité, ordre public. Il a reçu dans cette intention un outillage politique et administratif, notamment des règles financières qui ne sont d'aucune utilité, voire même gênantes, pour l'exercice de fonctions industrielles. Les départements, les communes ont été aussi créés avec des attributions administratives — attributions de police pour la plupart — destinées à sauvegarder certains intérêts locaux d'ordre très général.

Aucune de ces personnes n'a reçu d'organisation économique parce qu'aucune d'entre elles n'a été faite pour assumer des fonctions de cet ordre. Elles ont exclusivement des droits et des devoirs de puissance publique et le principe de la spécialité ne saurait leur permettre, dans l'intérêt de l'ordre public même, d'assumer des obligations ou d'acquérir des droits de simple commerçant, de simple industriel.

c) Enfin, la troisième objection repose sur le principe de la loi des 2-17 mars 1791 déclarant qu'« il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession qu'elle trouvera bon ». Ce principe fondamental ne devait subir d'entorse qu'au nom de l'intérêt général et du fait notamment des monopoles d'Etat.

Mais, dans les lois récentes que nous avons étudiées ici, il est arrivé que, en dehors de tout monopole déclaré, la personne publique s'est plu à apporter dans certaines branches d'activité des conditions exceptionnelles d'exploitation. On a fait justement remarquer qu'elle a à sa disposition la fortune des contribuables. « Elle peut jeter dans la lutte industrielle le poids de la richesse collective et modifier artificiellement les conditions économiques résultant d'un régime de libre concurrence (1) ».

(1) G. LOUIS-JARAY : Questions pratiques, 1903, t. I, p. 197,

Ainsi, pour la construction des habitations à bon marché, elle peut, par des exemptions d'impôts ou de taxes, par des diminutions de prix des loyers, ruiner les efforts des particuliers. Par ailleurs, dans les lois du 16 octobre 1919 et du 27 mai 1921, dans le projet des mines de potasse d'Alsace, l'Etat et les collectivités secondaires se sont associés à des particuliers, s'arrogeant des pouvoirs exorbitants sur les tarifs et les prix des marchandises produites, tarifs variables parfois selon la catégorie d'acheteurs auxquels elles sont destinées.

Cette situation, a-t-on dit, est contraire aux dispositions de l'article 419 du Code Pénal punissant d'amende ou de prison « tous ceux qui par des voies ou moyens frauduleux quelconques auront opéré la hausse ou la baisse des prix des denrées ou marchandises au-dessous des prix qu'aurait déterminé la concurrence naturelle et libre du commerce ».

Le principe de 1791 enfin, du fait d'exceptions trop facilement consenties, ne semble plus qu'un vain mot. Les municipalités l'ont plus largement encore entamé en opérant dans de nombreux cas une municipalisation sous forme d'« économie mixte ». Encore tire-t-on argument d'un arrêt du Conseil d'Etat qui, dans les conclusions du Commissaire du Gouvernement Romieu, condamne pareille pratique : « Les conseils municipaux ne peuvent, « en principe », exercer un commerce ou une industrie : d'abord parce que cela constitue une modification au régime économique de la liberté du commerce et de la libre concurrence auquel le législateur seul peut porter atteinte ; ensuite parce qu'il n'est pas sans inconvénient d'engager les finances communales dans les hasards d'une entreprise commerciale... (1) ».

Telle est l'argumentation tripartite qui, si elle était irréfutable, tendrait à dénier aux communes, aux départements et à l'Etat toute capacité juridique de se livrer directement au commerce et à l'industrie, soit par voie de régie directe, soit plus particulièrement par voie de souscription d'actions dans des sociétés. Mais nous allons voir qu'il est relativement aisé de répondre aux objections soulevées.

(1) Cons. d'Etat, 1^{er} février 1901, aff. Descroix, etc. Conclusions de M. Romieu ; Pand. franç., pér., 1904, t. 33,

a) Tout d'abord il paraît arbitraire de conclure du silence des textes généraux à l'incapacité juridique des personnes publiques en matière de commerce ou d'industrie. Il est en effet un grand principe de droit posé par l'article 1123 du Code Civil qui déclare que « toute personne peut contracter si elle n'en est pas déclarée incapable par la loi ». C'est la règle pour les personnes physiques et aussi pour les personnes morales. Du silence de la loi il faut donc déduire non pas l'incapacité mais la capacité, et ceci d'ailleurs cadre bien avec le principe élémentaire admis en jurisprudence que « la loi se charge d'organiser les incapacités » et que, lorsqu'elle se tait, c'est donner à tout le monde la faculté d'agir.

En faveur de cette solution, les législations étrangères nous offrent de nombreux exemples. Il en est ainsi en Belgique où cependant la législation repose sur les principes de notre Code Civil ; ainsi encore dans la loi italienne de 1903. Il est inadmissible que notre droit se soit isolé au milieu du grand courant législatif international sans seulement préciser son point de vue particulier s'il l'eut conçu différent du point de vue général.

A l'objection particulière tirée de l'article 133 de la loi de 1884, il est facile de répondre que toutes les concessions sont temporaires et se terminent par l'exploitation en régie, que, d'autre part, une faculté de rachat est toujours prévue en cours de concession. Il n'est pas défendable, par conséquent, que dans cet article la loi n'ait voulu admettre comme procédé d'exploitation municipale que le mode de la concession. Quant à l'incompatibilité entre l'acte de commerce et la puissance publique, elle ne peut se soutenir en face de la multitude de textes qui obligent l'Etat, par exemple, à des actes de commerce, ne citerait-on, entre cent autres, que le fait pour lui d'assumer, comme un simple magasinier, les aléas du commerce des porcelaines ou des tapisseries.

Du silence général des textes, on doit donc conclure à la capacité juridique des personnes publiques en vertu de l'article 1123 du Code Civil qui dit que la capacité est la règle et l'incapacité l'exception. En concordance avec ce point de vue, il existe d'ailleurs de très nombreux textes particuliers qui confèrent aux communes, aux départements et à l'Etat le droit

d'exercer tel commerce ou telle industrie (1). Ils sont comme la confirmation de notre argumentation.

b) Que penser de l'argument plus sérieux de la « spécialité des personnes morales » ?

Cette théorie est rattachée soit à l'idée de fiction que nous avons exposée avec l'argument lui-même, soit à une analyse de la personnalité morale. C'est ce que M. Michoud expose en disant que, s'il est vrai que la personnalité juridique est une et entraîne la capacité générale, la propriété entre les mains d'une personne morale « prend un aspect spécial. Elle ne peut être employée qu'à un ou plusieurs buts déterminés ». L'Etat, les communes et les autres personnes morales, dit-il, « ne doivent pas employer leurs droits pour autre chose que les intérêts collectifs en vue desquels ces droits leur sont donnés ».

Ainsi M. Michoud conserve la notion de spécialité, mais il la réduit à un minimum d'application : il avoue, en effet, l'impossibilité d'y soumettre l'Etat souverain ; il reconnaît d'autre part que, dans notre législation, aucun texte n'énumère limitativement les « intérêts collectifs généraux ». En ce qui concerne cette notion, nous remarquerons que c'est une mesure de police, inaugurée en matière de dons et legs contre les possibilités d'accroissement des patrimoines religieux. Si l'on abandonne le système de la fiction, il est certain que pareille notion ne peut subsister ; mais, même en conservant cette idée qui lui est favorable, les personnes morales peuvent être assimilées aux personnes physiques, en vertu même de la fiction invoquée, et de même que tous les êtres physiques, quoique profondément différents, jouissent d'une personnalité juridique égale, de même les personnes morales, quoique incarnant des individualités diverses, doivent jouir d'une personnalité juridique égale. Les personnes morales, surtout les communes et l'Etat, sont préposées à la satisfaction des intérêts de la collectivité humaine ; or, il n'existe pas entre les droits de la collectivité et les droits de l'individu une limite ou une séparation absolue. Ainsi l'idée même de fiction se concilie avec l'idée de pleine capacité juridique des personnes morales.

(1) BOUVIER, *op. cit.*, pages 202-207.

Telle est la solution qui rallie les opinions autorisées de MM. Hauriou, Aubry et Rau, Lyon-Caen.

D'autre part, la Cour de Cassation repousse toute idée de spécialité et s'en tient au principe général de la capacité.

Et si l'on était décidé malgré tout à concéder la spécialité aux établissements publics et aux personnes morales en général, il faudrait à notre avis la refuser avec M. Planiol à l'Etat et aux communes, les deux collectivités publiques absolument nécessaires à la vie du pays : « Les autorités qui les représentent, dit M. Planiol, doivent posséder des pouvoirs suffisants pour donner satisfaction à tous les besoins généraux ou locaux, quelques variés qu'ils soient ».

Enfin, cette idée de spécialité a été battue en brèche par deux lois très importantes : celle du 22 mars 1890 qui a créé les syndicats de communes, personne morale qui pourra être chargée de plusieurs services intercommunaux de natures très diverses ; celle du 9 avril 1898 sur les chambres de commerce qui leur reconnaît une compétence générale des plus variée (art. 11, 14 et 15).

Le principe de spécialité ne doit donc être considéré que comme une arme de police désuète, incapable de s'opposer à l'activité commerciale ou industrielle des personnes publiques.

c) Le principe de la liberté du commerce et de la libre concurrence aura-t-il plus de poids comme objection ? Il ne semble pas, car ce principe de 1791 ainsi que l'article 419 du Code Pénal apparaissent à l'heure actuelle comme bien vieillis et considérablement diminués dans leur portée à la suite des nombreux textes qui les ont manifestement violés.

L'Etat s'est réservé pour lui-même un bon nombre de monopoles qu'il est inutile de citer ; il en a attribué d'autres à des personnes morales comme les chambres de commerce ou la Banque de France et davantage encore au profit des communes. Les lois récentes que nous avons étudiées dans la première partie de cette étude nous offrent les tout derniers exemples de ces « atteintes légales » au principe de la liberté du commerce et de la libre concurrence et montrent leur évolution croissante. Tout au contraire, il semble que tous ces actes d'étatisation ou de municipalisation peuvent être consi-

dérés à juste titre comme des mesures d'application du principe invoqué à leur rencontre. Si du point de vue juridique on assimile les personnes morales publiques aux personnes morales privées, il est tout naturel que les unes et les autres se livrent également au commerce et à l'industrie.

Il est certain que les personnes publiques poussent au monopole de par les conditions particulières qu'elles apportent à l'exploitation ; mais la validité des trusts et des syndicats au point de vue juridique est suffisamment reconnue aujourd'hui en droit français, et l'on pourrait citer en exemple l'arrêt de la Cour de Cassation qui valide une convention entre les producteurs de « Phosphates du Centre » (1) ; l'arrêt de la Cour de Grenoble qui déclare licite le trust de la « Céramique de l'Isère » (2). La Cour de Paris, enfin, a décidé qu'un syndicat d'éditeurs peut fixer un prix au-dessous duquel les détaillants ne doivent pas vendre des livres au public ; elle pose ainsi le principe de la légalité d'une entente entre producteurs portant formellement atteinte à la liberté du commerce (3). On lit notamment dans les considérants le passage suivant : « attendu que la coalition prévue par l'article 419 du Code Pénal paraît, tout au moins depuis la loi de 1884 sur les syndicats professionnels, n'être délictueuse et punissable qu'autant qu'elle est accompagnée de manœuvres frauduleuses et que ces manœuvres ont, en influençant les cours, opéré la hausse ou la baisse ».

Ainsi l'article 419 est écarté aussi souvent que possible et en fait la jurisprudence valide ou non les trusts selon qu'ils sont bons ou mauvais, selon leur résultat et leur but économiques.

Si d'autre part on rappelle ici, ce que nous avons établi au début de cette étude, que certaines entreprises, certaines richesses ne peuvent être pratiquement exploitées sous un régime de libre concurrence — comme les fournitures d'eau, d'éclairage, d'énergie électrique, etc. — la question se ramène

(1) Cass. 12 juillet 1892 ; D. P. 1893, 1, 390.

(2) Gren., 1^{er} mai 1894 ; D. P., 1895, 2, 221.

(3) Trib. com. Seine, 3 mai 1901 : affaire du Syndicat des Libraires-Editeurs de France, confirmé en appel par Paris, 14 janvier 1902 ; D. P., 1902, 2, 297.

à celle-ci : il s'agit de choisir entre un monopole public ou mixte et un monopole privé.

Mais ceci est une question en majeure partie d'ordre économique. Nous nous contenterons de conclure ici cet examen juridique en disant que, du point de vue juridique pur, en toute logique, rien ne semble découler ni des textes, ni des principes du droit public pour dénier aux personnes morales publiques la capacité de se livrer au commerce ou à l'industrie (1).

A l'appui de notre conclusion, nous citerons encore le Conseil d'Etat lui-même qui, bien que favorable à l'incapacité jurisprudentielle des communes, admet cependant des « circonstances exceptionnelles » qui justifient une dérogation à cette théorie, notamment : l'absence ou l'insuffisance de l'initiative privée ; l'existence d'un monopole de fait, quelquefois même, sans aucun motif rationnel, il admet la capacité juridique publique à propos de carrières, de théâtres, etc...

Ainsi les objections soulevées contre la capacité juridique des personnes morales ne résistent guère à un examen rationnel.

Nous verrons plus loin que les obstacles rencontrés du fait des règles de droit commercial sont beaucoup plus sérieux et méritent un examen plus approfondi. Mais du moins la controverse que nous venons d'exposer et les objections de droit public soulevées expliquent-elles l'appréhension qu'éprouvent certains corps officiels, le Conseil d'Etat notamment, à voir entrer des personnes publiques dans des sociétés de droit privé. Et, mieux encore, elles auront contribué à fixer l'attention sur cette activité nouvelle des collectivités publiques et provoqué de sérieuses réflexions sur les règles de droit public qu'il convient de mettre en relief pour protéger cette catégorie spéciale d'actionnaires.

(1) Pour ce qui est du côté économique de la question, nous avons dit, au début de cette étude et dans certaines conclusions partielles, notre opinion au sujet de l'infériorité générale des personnes publiques sur les personnes privées. Nous rappelons ceci en insistant bien sur ce fait que les deux points de vue, économique et juridique, sont entièrement différents et que nos deux conclusions ne sont par là même nullement contradictoires.

Parmi celles-ci figure en haut rang l'autorisation qui devra permettre aux collectivités de souscrire et de se procurer les ressources nécessaires. Cette règle peut se résumer ainsi :

1° Au cas d'acquisition à titre gratuit, il y aura lieu à l'autorisation habituelle ;

2° Au cas d'acquisition à titre onéreux d'actions émises, c'est un simple acte civil qui consiste à faire fructifier le patrimoine ; l'autorisation est utile malgré tout étant donnée la gravité de l'opération ;

3° Enfin les collectivités peuvent faire acte de commerce en participant comme fondateurs à la constitution d'une société, ce qui nécessitera une autorisation.

L'autorisation sera donnée à l'Etat par une loi, aux autres collectivités par un décret rendu en Conseil d'Etat, ou par simple décision préfectorale, selon les règles du droit commun en matière de tutelle administrative.

Il est enfin un cas particulier prévu dans un projet de décret relatif au Rhône (art. 51) et qui a donné lieu à certaines observations du Conseil d'Etat dans sa séance du 2 août 1924 : c'est le cas où on voudrait réaliser ultérieurement des ententes avec d'autres sociétés, ou engager le capital dans d'autres entreprises ; l'Etat responsable financièrement de la gestion de la société ne peut admettre que de telles ententes se réalisent sans son autorisation expresse, et cette autorisation devra être une chose différente de l'adhésion de ses représentants dans les votes des Assemblées Générales et du Conseil d'Administration.

Moyennant cette autorisation, et un peu en contre-partie, il est une autre règle de droit public qui permettra de garantir que les collectivités publiques seront des actionnaires honnêtes et solvables.

Les sommes nécessaires aux collectivités pour souscrire pourront être inscrites d'office à leur budget, selon le droit commun en matière de dépenses obligatoires.

C'est cette même considération qui permet de stipuler que la vente d'office des actions non libérées ne pourra s'appliquer aux titres possédés par les départements et les communes car,

d'une part, ces titres sont légalement insaisissables et, d'autre part, le seul fait de l'engagement pris par la personne morale permet d'assimiler la charge financière intégrale que comporte cet engagement à une dépense obligatoire qui doit être inscrite d'office au budget par l'autorité chargée de la tutelle de la personne morale intéressée.

Telle est la situation juridique qui ressort pour les collectivités actionnaires des règles du droit public : pas d'incapacité proprement dite ; mais, étant données leur nature particulière et la responsabilité qu'elles assument du fait de leurs fonctions naturelles, certaines règles destinées à les protéger contre les aléas des entreprises commerciales et industrielles auxquelles elles participent.

Ici, les principes fondamentaux du droit public sont sauvegardés et, moyennant une interprétation très légèrement élargie, ils sont encore aptes à diriger les collectivités publiques dans le domaine économique. Nous allons voir qu'il n'en est pas de même des règles du droit commercial et que cette immixtion de corps publics dans des sociétés privées n'a pu se faire que grâce à de très importantes dérogations apportées au droit privé.

SECTION II. — Critiques soulevées par des régies du droit commercial

Les difficultés provenant de l'application des règles du droit commercial tiennent toutes à l'existence d'une différence fondamentale entre l'esprit qui a guidé le législateur de 1867, lorsqu'il a fixé le statut des sociétés anonymes, et celui qui a présidé à la création des sociétés d' « économie mixte ».

D'après le droit commun, les sociétés par actions ont servi à procurer aux grosses entreprises les capitaux qui leur étaient nécessaires. Au moyen d'un titre doté d'avantages très précieux : limitation du risque au montant de l'action, grandes facilités de cession, faible valeur nominale, on a atteint toutes les couches de l'épargne. Tous les milieux sociaux ont apporté, chacun dans la mesure de leur épargne, de puissants

moyens financiers à des entreprises industrielles ou commerciales et la législation des sociétés anonymes n'a eu pour but que d'édicter certaines garanties au profit de la foule anonyme des actionnaires, afin de sauvegarder avant tout une institution si utile à la production et de l'empêcher de sombrer dans le discrédit.

Ici donc l'esprit de la loi est d'attirer d'énormes capitaux et pour cela de les protéger. Cette conception ne repose plus comme dans les sociétés par intérêt sur l'*intuitus personæ*, garantie liée à la personne. L'action revêt un pur caractère de valeur marchande et sous le couvert de l'anonymat circule le plus souvent librement de main en main, sans considération des personnes qui l'acquièrent successivement.

La société anonyme apparaît ainsi, en général, comme une affaire ayant un capital déterminé, réparti entre une masse d'actionnaires qui n'ont en vue que leur profit.

Or, les sociétés d' « économie mixte » présentent un caractère tout différent. Dans chacune de ces entreprises il y a un intérêt général dominant qui a motivé l'immixtion de l'Etat, il y a des intérêts locaux, des intérêts professionnels qui ont amené la participation des collectivités secondaires et de certains autres groupements. L'esprit même de ces lois, nées dans un mouvement d'idées étatistes, syndicalistes et démocratiques, c'est de confier la gestion à certaines collectivités intéressées et, pour être plus sûr encore de placer l'intérêt général en de bonnes mains, d'imposer à ces groupements une certaine participation au capital. On se préoccupe plus de savoir les influences qui dirigeront la Société que de favoriser la souscription du capital, qui est pour ainsi dire le plus souvent imposée. Et cependant on a eu recours à la forme privée de la société anonyme par actions, d'une part parce qu'il s'agissait malgré tout aussi d'attirer des capitaux privés, d'autre part et surtout à cause des avantages pratiques que présente cette forme d'activité, ne serait-ce que la limitation du risque au montant de l'action, clause nécessaire pour protéger le patrimoine des collectivités contre les aléas d'une entreprise industrielle ou commerciale.

Cette différence fondamentale de point de vue s'est traduite nécessairement par des dérogations plus ou moins graves à

la loi de 1867 sur les sociétés. Nous les exposerons brièvement en les groupant sous trois chefs principaux :

§ 1. — Particularités des sociétés d' « économie mixte », relatives à la formation du capital.

§ 2. — Non proportionnalité entre la participation au capital et à la gestion.

§ 3. — Particularités relatives à l'administration.

§ 1. — *Particularités relatives à la formation du capital*

Dans chacun des cas précédemment étudiés, on constate que la formation du capital n'a jamais été abandonnée au hasard des souscriptions ; on s'est au contraire toujours hautement préoccupé des personnes morales qui y contribueraient. Chacune d'elles s'est vu réserver une participation au fonds social proportionnée à l'intérêt qu'elle semblait devoir apporter à l'entreprise, et une place dans la gestion plus ou moins proportionnée à sa participation financière.

Le capital à cet effet est divisé en tranches dont chacune est l'apanage presque exclusif d'une certaine catégorie d'intérêts. D'autre part, les facultés de cession ont été soumises à des mesures de précaution destinées à éviter l'immixtion dans ces sociétés d'associés anonymes qui viendraient troubler l'équilibre d'influences établi. Dans la même intention, on s'est préoccupé que les actions ne puissent pas circuler librement d'un groupe à l'autre : ceux-ci apparaissent ainsi comme isolés par des cloisons étanches.

En résumé, dans les sociétés d' « économie mixte », on s'est attaché à réunir tels et tels actionnaires dans une coparticipation préétablie et, une fois la société constituée, de maintenir, même au prix d'une restriction apportée aux règles de 1867, la permanence des groupes constitués.

Quelques exemples pris dans ceux que nous avons déjà relatés pour la France après la guerre préciseront ces idées.

La loi du 27 mai 1921 relative à l'aménagement du Rhône prévoit que le capital de 360 millions sera divisé en quatre parties souscrites chacune par un groupe d'actionnaires différents. Comme il serait impossible à chaque collectivité

actionnaire d'être représentée au Conseil d'Administration, la désignation des représentants aura lieu globalement au sein de chaque groupe, sans approbation de l'Assemblée Générale. « Chaque groupe exerce en somme les droits d'une fraction d'Assemblée Générale à l'élection d'une fraction du Conseil ».

Ainsi a été prévue et organisée la représentation équitable et concomittante de quatre groupes d'actionnaires dont la personnalité a paru utile à la Société. Des mesures sont prises pour forcer la libération des actions et maintenir la permanence des catégories, c'est-à-dire : inscription d'office au budget pour les collectivités publiques, vente d'office pour les particuliers avec droit de préférence aux actionnaires de la même catégorie pour l'achat de ces actions.

On trouve des dispositions analogues, plus marquées encore, dans les projets primitifs de la potasse et de l'ammoniaque. Rappelons que pour la potasse, six groupes d'intérêts divers étaient prévus avec représentation correspondante au Conseil.

Dans chacun de ces groupes la part que les collectivités n'auront pas souscrite, sera mise en souscription publique. Mais, d'autre part, des précautions sont prises pour maintenir la permanence des groupes. Les actions mises en vente à l'intérieur du groupe devront être d'abord offertes à ce groupe et plus spécialement, pour maintenir constante l'influence du plus important d'entre eux — le groupe agricole — au cas de souscription publique, un droit de priorité est réservé à l'Office National du Crédit Agricole. Pour accentuer l'indisponibilité on va jusqu'à prescrire que, dans le transfert après décès, la préférence soit encore donnée à l'acquéreur appartenant au groupe auquel était attachée originairement l'action.

Avec M. Lafarge on peut constater que la Société prévue n'a rien de commun avec les sociétés anonymes visées par la loi de 1867. Les particuliers qui auront souscrit, unis à un certain groupe auquel ils sont étrangers, ne seront même pas sûrs lorsqu'ils décèderont que ces actions pourront rester dans leur patrimoine, ce qui légitime bien le sentiment d'inquiétude où on se trouve relativement à la possibilité de trouver les capitaux nécessaires. On est plutôt en face d'une société d'intérêt collectif ou plus exactement de six sociétés d'intérêt collectif qu'on accole et dont les représentants au Conseil formeront

une sorte de parlement difficilement créateur. Un tel système est conçu dans un esprit corporatif très net et dirigé contre la puissance capitaliste qui se sert de l'organisation des sociétés anonymes pour accaparer certains marchés.

De même pour l'ammoniaque, dans le projet de la Commission Leboucq (1922), il est prévu une large part pour l'Etat, puis la participation de quatre groupes d'intérêts, dont un représentant les particuliers avec pour ceux-ci limitation des souscriptions individuelles à un maximum de cent actions.

Il y a donc loin entre cette conception de la société par actions et celle, traditionnelle, qui découle des principes de 1867.

L'action tout d'abord apparaît avec des caractères particuliers : une forme presque toujours nominative, une négociabilité très restreinte.

Ce ne sont pas là des clauses à proprement parler en contradiction ouverte avec les principes de 1867 puisque, d'après cette loi, une société au cas d'aliénation d'une action nominative peut se réserver le droit d'admettre l'acquéreur. Mais, dans le droit commun, au cas de transfert, la société limite d'avance son pouvoir de refuser son acceptation à l'incapacité du vendeur ou de l'acquéreur. Ici c'est une considération supplémentaire et différente qui l'emporte : il faut que l'acquéreur appartienne à un certain groupe de collectivités. De tels titres perdent presque leur caractère propre d'action, si l'on s'en tient aux divers critères signalés par les auteurs. Les uns en effet donnent comme signe distinctif de ce titre sa négociabilité, d'autres sa cessibilité et, d'une façon plus générale et plus certaine, est action un titre « susceptible d'un trafic courant et ordinaire » (Lyon-Caen et Renault).

Il est à craindre que l'instrument de 1867, détourné de son caractère dans des buts différents de ceux pour lesquels il a été créé, ne rende plus les mêmes services, et que, dans un cadre aussi rigide, l'action soit d'un placement moins aisé, surtout auprès des particuliers libres de leurs actes, et le financement des affaires plus difficile. C'est d'ailleurs ce qui a été éprouvé déjà pour le Rhône. Les difficultés rencontrées pour réunir les capitaux avaient fait adopter un projet qui prévoyait la constitution de la Compagnie avec un capital

réduit de 120 millions. Le Conseil d'Etat, appelé à statuer sur ce projet, peu confiant dans les possibilités prévues au projet d'augmenter ultérieurement le capital, a refusé de donner son approbation à un texte qui n'assurerait pas le placement certain et la réalisation progressive de la totalité du capital de 360 millions nécessaire.

Il est enfin une autre particularité relative aux actions d'apport attribuées à l'Etat ; elles ne donneront pas lieu à vérification de la part de l'Assemblée Générale constitutive. On ne voit pas, en effet, les départements, communes et autres actionnaires réduisant la part revenant à l'Etat, qui a été reconnue juste légalement, et risquant de détruire un équilibre savamment conçu.

De même, on comprend difficilement qu'une omission parmi les règles constitutives puisse donner lieu à nullité de la Société, la création de celle-ci étant déjà entourée d'une publicité inaccoutumée.

§ 2. — *Non proportionnalité entre la participation au capital et à la gestion*

La société d' « économie mixte » étant constituée, il arrive souvent qu'elle présente une anomalie plus grave que la précédente. Ce caractère ressortira si l'on compare la composition des organes administratifs et la formation du capital.

D'après la loi de 1867, le Conseil d'Administration et l'Assemblée Générale d'une société anonyme représentent, selon des systèmes différents, les actionnaires de la société. Il est en effet rationnel que ceux qui participent financièrement à une affaire aient le droit d'en surveiller la gestion et de participer à la nomination des administrateurs qui assumeront cette gestion en commun, en qualité de mandataires de l'ensemble des actionnaires. En d'autres termes, d'après le droit commun, il y a concordance entre la masse uniforme des actionnaires et le groupe des administrateurs qui en est une émanation directe et réduite.

Avec les sociétés d' « économie mixte », au contraire, nous nous trouvons bien souvent en présence de cas tout à fait particuliers, du point de vue qui nous occupe ici. Si l'on admet

que l'Etat est juridiquement capable d'être actionnaire et de figurer en cette qualité dans une société régie par la loi de 1867, il est intéressant de voir si sa représentation au Conseil est en rapport avec sa participation au capital.

De prime abord, dans la loi du 16 octobre 1919 et dans le décret du 18 octobre 1923 qui fixe les conditions de la représentation de l'Etat dans les sociétés où il contribue financièrement dans les conditions prévues par cette loi, le droit commun est respecté. L'article 4 stipule en effet que aux Assemblées Générales l'Etat disposera d'un nombre de voix fixé d'après le nombre d'actions qu'il possède et conformément aux lois sur les sociétés et aux dispositions statutaires. De même, la proportion de ses représentants au Conseil sera au plus égale à celle du montant nominal de ses actions par rapport au capital social, avec un minimum prévu de un représentant.

Par contre, il en est tout autrement dans les lois suivantes.

La loi du 27 mai 1921 relative à l'aménagement du Rhône, bien que ne stipulant aucune part pour l'Etat dans le capital-actions, lui donne un large rôle au Conseil d'Administration (2/5 des membres) (art. 3). Le président sera désigné par l'Etat parmi ses représentants. Il est vrai que l'Etat prend pour aider la Société de gros engagements financiers puisqu'il garantit l'intérêt et l'amortissement d'un capital-obligations d'une valeur neuf fois supérieure à celle du capital-actions. Par contre, moyennant cette garantie, il s'octroie sur la gestion des capitaux engagés une influence de tout premier ordre, voire même déterminante (1). Il y a donc là une dérogation flagrante aux principes de 1867. Ainsi, on se trouve finalement en présence d'une Société où on a réuni tels et tels actionnaires intéressés directement à ce que l'entreprise marche, et au lieu de laisser la gestion de cette entreprise à ces actionnaires, collectivités et particuliers, — les uns habitués aux affaires, les autres non réfractaires tout au moins de par leur constitution à une bonne gestion économique, — au lieu de les laisser exploiter au mieux de leurs intérêts, dans

(1) Dans un projet de statuts ultérieur, soumis au Conseil d'Etat (août 1924), on voulait faire entrer l'Etat aux Assemblées générales dans la même proportion qu'au Conseil d'administration. On prévoyait, à cet effet, l'attribution à l'Etat d'actions d'apport.

le cadre d'un programme qui sauvegarde autant que possible *a priori* l'intérêt général, l'Etat s'immisce au Conseil, au nom même de cet intérêt général, et contrebalance l'influence des actionnaires en réduisant arbitrairement la part de gestion à laquelle cependant tout leur donne droit.

Du point de vue juridique, une telle mesure ne peut être aucunement justifiée. L'Etat en effet ouvre un crédit à la Société, mais il n'entre ici que comme prêteur. Il prélève d'autre part une portion des bénéfices, mais c'est seulement comme souverain et comme concédant. Jamais l'Etat n'apparaît avec le caractère d'associé ; sa présence au Conseil d'Administration est donc exorbitante des principes de 1867.

Le projet de loi sur l'aménagement de la Dordogne, par sa similitude avec la loi de 1921, tombe sous le coup des mêmes observations.

La loi du 19 juillet 1922, de son côté, stipule que « des règlements d'administration publique détermineront....

« b) Par dérogation aux dispositions de la loi du 24 juillet 1867 et des lois subséquentes qui l'ont modifiée, le nombre des représentants que l'Etat pourra exiger dans le Conseil d'Administration ».

Enfin le projet sur l'ammoniaque synthétique prévoyait un Conseil d'Administration dont la composition, d'une conception originale, ne représentait qu'en partie et très indirectement les capitaux investis. Les collectivités n'ont que 2/5 du capital et 6 sièges sur 20 ; l'Etat qui reçoit 3/5 du capital nomme 14 administrateurs, mais 4 fonctionnaires seulement, pour le représenter ; 10 administrateurs sur 20 ne représentent aucun propriétaire et sont choisis dans certains grands corps d'intérêts généraux, ayant trait à l'ammoniaque, mais intéressés de très loin seulement au succès de l'affaire et ne présentant pas de grandes garanties de capacité relativement à la gestion de l'affaire.

La raison d'être de la composition fantaisiste de ces Conseils d'Administration non conformes à la loi de 1867 est celle que nous avons déjà signalée plus haut : on s'est avant tout préoccupé des influences qui présideraient aux destinées des sociétés conçues sur le mode de l'« économie mixte ». Le mobile prédominant qui a guidé toutes ces socialisations c'est

un souci constant de l'intérêt général ; or, l'Etat est de toutes les collectivités celle qui est la moins représentative d'intérêts privés. Mais, d'autre part, l'Etat se refuse parfois à assumer directement le risque financier élevé et la responsabilité morale des très grosses entreprises.

Telles sont, semble-t-il, les raisons qui ont donné naissance à ces combinaisons anormales, édifiées en violation de la loi de 1867. On impose au Conseil d'Administration soit des représentants de l'Etat, soit des représentants de grandes corporations au détriment de la représentation proportionnelle des actionnaires, collectivités secondaires ou particuliers. Ces représentants extraordinaires n'entrent nullement dans la Société comme associés ou mandataires d'associés, mais bien plutôt avec le caractère particulier d'initiateurs, de modérateurs, caractère sur lequel nous nous proposons de revenir plus loin.

Il n'y a d'ailleurs pas que la représentation au Conseil d'Administration de l'Etat, actionnaire ou non, qui est exorbitante du droit commun ; il y a aussi celle de l'Etat obligataire.

D'après le décret du 18 octobre 1923, l'Etat obligataire aura le droit de déléguer un Commissaire du Gouvernement au Conseil d'Administration et aux Assemblées Générales avec des pouvoirs très étendus : droit d'être présent à tout débat, veto suspensif que le ministre peut rendre définitif.

Ce sont là encore des dispositions en dehors du droit commun qui ne reconnaît pratiquement aucune garantie aux simples obligataires vis à vis des actionnaires. Ces mesures s'expliquent comme les autres par une préoccupation prépondérante de l'intérêt général que l'Etat se charge de défendre, et une méfiance très marquée vis à vis des actionnaires, méfiance dirigée soit contre leur capacité d'administrateurs, soit contre la conception qu'ils peuvent avoir de l'intérêt public.

Mais, dans ces conditions, on ne peut s'empêcher de se demander : ou bien les collectivités secondaires et les particuliers sont incompetents et alors pourquoi faire appel à leur concours ? Il est en effet à craindre, au cas de désaccord avec

le point de vue de l'Etat, que les intérêts locaux ne puissent être défendus par les départements et les communes et que la capacité industrielle de gestion des particuliers ne puisse donner sa mesure. Ou bien ils seront capables et alors pourquoi cette présence de l'Etat, agrémentée de tous ces droits anormaux dont la seule perspective ne peut que faire hésiter les capitalistes et glacer les initiatives ?

Il semble que dans ces sociétés d'« économie mixte » on ait voulu créer un être hybride qui emprunte aux sociétés privées le cadre habituel de leur activité, afin d'obtenir une gestion véritablement économique, et à l'étatisme suranné un esprit qui reste malgré tout prédominant. Le résultat : nous venons d'analyser deux premières dérogations aux règles sur les sociétés, c'est-à-dire : d'une part, des catégories différentes d'actionnaires juxtaposées ; d'autre part, des organes de gestion qui comprennent de forts éléments étrangers au capital.

D'ores et déjà on peut craindre que le système rationnel de 1867 n'offre plus du tout avec ces rouages nouveaux ses avantages habituels.

Que si l'on élargit la question, il est une conséquence d'une portée beaucoup plus générale et beaucoup plus grave suscitée par cette représentation anormale de l'Etat. En effet, si elle correspond presque toujours à un engagement financier quelconque, elle n'est pas en tous cas la contrepartie d'un capital versé ; elle répond à une garantie promise ou même encore à des actions d'apport arbitrairement attribuées à la puissance publique. Quoi qu'il en soit, l'immixtion de l'Etat dans l'administration de ces sociétés, bien souvent, n'apparaît justifiée que par l'apport d'un capital en quelque sorte fictif.

Nous avons déjà envisagé une première conséquence à redouter : il est à peu près certain que dans ces conditions la gestion des administrateurs de l'Etat, inspirée des directives qu'ils recevront du ministre, ne ressemblera que de très loin à celle de véritables associés ; ils n'auront pas d'intérêt direct à défendre et un point de vue fatalement différent. Et nous avons émis des doutes au sujet de la vitalité de ces sociétés.

Mais on peut, à ce sujet, faire une seconde remarque plus générale et d'une gravité beaucoup plus grande. En admettant,

comme nous l'avons fait, que les tendances économiques présentes en viennent à se généraliser, le mouvement actuel, inspiré de syndicalisme et d'étatisme, à s'accroître, l'économie privée pouvait cependant, sur la base de notre droit privé moderne, légitimement espérer être garantie contre ces empiètements de l'Etat, celui-ci devant se trouver retenu dans son désir de socialisations par la question financière qui l'empêcherait de prendre de trop grandes ou de trop nombreuses participations dans les sociétés particulières et par là même de détourner à son profit une trop grosse part de gestion. Mais voici que les principes de notre droit privé sont carrément violés par plusieurs lois successivement ; or, ce sont des principes fondamentaux, des principes qui, si on en pousse l'analyse un peu plus avant, apparaissent empreints d'un véritable caractère d'ordre public.

Ainsi, la propriété privée peut être mise sous l'autorité arbitraire de l'Etat. Celui-ci exigera un certain nombre de sièges au Conseil d'Administration, sans que cet octroi soit seulement justifié dans la forme par une participation au capital. Il se contentera de se faire attribuer un capital fictif, ou bien, par une extension toujours possible de la notion trop vague du domaine public, il se fera attribuer des actions d'apport, ou bien encore, sans même chercher ce semblant de droit de propriété, il opérera sa mainmise sous le seul prétexte trop facile de l'intérêt général et c'est à peine alors si l'immixtion administrative de l'Etat sera justifiée par une garantie financière quelconque.

On ne saurait trop, à notre avis, souligner la perspective déprimante que constitueraient pour la production de pareils faits s'ils venaient à se généraliser. Aujourd'hui ce sont des domaines nouveaux qui se ferment à l'activité privée ; si demain les biens privés eux-mêmes venaient à être saisis par la puissance publique au moyen d'un procédé aussi facile, quels particuliers accepteraient de travailler aux côtés d'un administrateur qui n'aurait aucun intérêt pécuniaire direct dans son affaire ? Nous nous permettons de douter, d'autre part, que l'Etat ou les autres collectivités, d'une façon générale peu doués pour une gestion économique, puissent être stimulés vers la meilleure activité possible, alors qu'il s'agit de biens acquis à si peu de frais.

Mais l'Etat ne se contente pas d'être représenté au Conseil d'Administration dans des conditions parfois si abusives. Loin d'être soumis dans l'exercice de leurs fonctions aux règles du droit commun, ses représentants jouissent d'un statut et de règles tout à fait particulières qui ajoutent de nouvelles dérogations — et plus considérables encore — à la loi de 1867.

§ 3. — *Particularités relatives à l'Administration
des Sociétés d'Economie Mixte*

Les administrateurs représentant l'Etat dans les Conseils d'Administration des Sociétés d' « économie mixte » offrent des particularités relatives à trois ordres d'idées : leur caractère original, leur nomination, leur responsabilité. Nous allons examiner chacun de ces points successivement.

a) *Leur caractère particulier.* — En droit commun, les administrateurs sont des mandataires à temps chargés de représenter la Société dans tous les actes qu'elle peut avoir à exécuter.

Or, selon l'article 5 du décret du 18 octobre 1923, les représentants de l'Etat au Conseil d'Administration « siègent et agissent es qualités avec les mêmes droits que les autres administrateurs tant vis à vis de la Société que vis à vis des tiers ». Ils paraissent donc en tous points assimilables aux autres administrateurs dans leurs fonctions ; mais ils présentent cependant une différence importante à leur origine, tenant à une qualité qui leur est particulière. En effet, ils ne sont pas seulement, comme les autres administrateurs, les mandataires de l'ensemble des actionnaires, ils sont aussi les mandataires spéciaux d'un actionnaire particulier, l'Etat. C'est celui-ci en effet qui, d'après les travaux législatifs, est administrateur en titre et ceux qui siègent à sa place au Conseil d'Administration ne sont que ses représentants. On leur donne malgré tout le titre d'administrateurs pour bien marquer que dans l'exercice de leurs fonctions ils ne doivent pas se différencier des autres membres du Conseil.

Ainsi ces administrateurs devront comme les autres se préoccuper avant tout des intérêts de la Société ; mais ils

recevront d'autre part des directives du Ministre qu'ils s'efforceront de suivre, tout en conservant une certaine indépendance morale, et dont ils devront rendre compte. Ils ont donc à leur origine deux mandats superposés, deux intérêts peut-être divergents à satisfaire et c'est dans ce double esprit qu'ils devront accomplir leurs fonctions.

Le principe d'une collectivité elle-même administrateur a été justifié à l'aide d'une évolution récente qui s'est fait jour dans la composition de certains Conseils d'Administration, d'après laquelle il n'est plus rare de voir des sociétés devenir elles-mêmes administrateurs d'autres sociétés. Telle a été l'argumentation soutenue par la Commission spéciale chargée d'étudier le projet du futur décret de 1923 au Ministère des Travaux Publics. Elle s'est basée sur les conclusions du Comité de Législation Commerciale qui avait pleinement reconnu la légalité d'un pareil système. Donc pas d'illégalité mais seulement des objections d'ordre pratique et économique.

La question qui subsiste est celle de savoir si l'Etat sera représenté par un seul mandataire avec pluralité de voix ou par plusieurs mandataires. La question sous ces deux phases n'est pas du tout semblable car il faut tenir compte de la valeur personnelle qui intervient bien souvent avec plus de poids dans les Conseils d'Administration que le nombre ; ce serait de plus créer entre les membres d'un même Conseil une inégalité pénible que de donner à un seul d'entre eux un nombre de voix élevé.

Enfin il est permis de se demander quelle pourra être la situation de ces représentants pris entre deux intérêts différents. Dans les sociétés de sociétés, en général, lorsqu'une société est administrateur d'une autre société, c'est qu'elle y a une majorité d'intérêts ; elle l'englobe et en fait une sorte de filiale. Les représentants qu'elle délègue au Conseil d'Administration ont ainsi, le plus souvent, une communauté d'intérêts et d'esprit avec les autres membres du Conseil. Pour l'Etat, il n'en est pas de même, puisqu'il se trouve presque toujours accolé à d'autres intérêts d'ordres divers : particuliers, intérêts locaux, et on peut prévoir l'incertitude des représentants de l'Etat, mis dans le cas de voter une décision favorable à la Société mais peut-être contraire aux directives

ministérielles. D'après les travaux législatifs, on peut répondre que dans pareil cas l'administrateur devra se préoccuper avant tout des intérêts de la Société.

Cette particularité originelle va commander et expliquer toute une série de dispositions spéciales relatives à la nomination des représentants de l'Etat.

b) *Leur nomination.* — Les administrateurs sont nommés par l'Assemblée Générale des actionnaires. Ils sont pris parmi les associés. Ils sont essentiellement révocables (art. 31 du Code de Commerce, art. 22 loi de 1867). Ce pouvoir appartient à l'Assemblée Générale, à la majorité.

Enfin l'article 41 de la loi de 1867, en disposant que l'inobservation des prescriptions de l'article 22 entraînerait la nullité de la Société, a donné aux dispositions faisant l'objet de cet article, un caractère d'ordre public.

Reprenons chacun de ces points afin de les comparer avec ceux du système d' « économie mixte ».

I. — Les représentants de l'Etat seront choisis par le Ministre et désignés, le Conseil d'Administration entendu, sans que l'Assemblée Générale ait à se prononcer à leur sujet. Les mandataires de l'Etat, en effet, ne sont pas à la disposition de l'Assemblée Générale et cela paraît, de prime abord, une dérogation manifeste aux principes de 1867. L'Assemblée Générale, en effet, a pouvoir vis-à-vis des administrateurs ; or, ici, d'après la distinction faite précédemment, c'est l'Etat qui est administrateur, et vis-à-vis de lui, étant donnée sa personnalité particulière, les textes se sont mis d'accord pour restreindre le rôle de l'Assemblée. Nous avons vu qu'elle ne peut pas refuser d'admettre l'Etat administrateur ; nous verrons qu'elle ne peut pas non plus le renvoyer. Il lui est de même interdit d'apprécier le choix qu'il a fait de ses mandataires.

La législation admise en matière de sociétés administrateurs d'autres sociétés va servir, ici encore, à justifier juridiquement cette disposition. Il est en effet d'un usage général que la personne morale puisse choisir librement son mandataire en dehors de l'assentiment de l'Assemblée Générale.

Un inconvénient d'ordre pratique assez grand pouvait résulter de ce que les administrateurs choisis par l'Etat n'auraient peut-être pas l'approbation des autres associés, soit qu'ils fussent jugés incapables, soit que la société ait déjà eu avec eux des difficultés. D'où la clause prévue au décret de 1923 : les représentants de l'Etat seront choisis, une fois le Conseil d'Administration entendu. On veut ainsi ménager, dans la plus grande mesure possible, une bonne harmonie entre les divers associés.

Il n'en reste pas moins vrai que cette particularité constitue une atteinte très grave à l'équilibre rationnel conçu par la loi de 1867. Dans les conditions où il est choisi, l'administrateur de l'Etat n'est en somme l'élu que d'un seul actionnaire ; il ne peut pas avoir le sentiment qu'il représente l'ensemble des associés, mais au contraire que, dans la gestion de la Société, les pouvoirs dont il est investi sont insuffisants pour lui permettre de disposer des intérêts sociaux. Une origine telle que la sienne peut se concevoir et se justifier si elle donne naissance à un contrôleur, par exemple, mais point pour un mandataire de la Société. Le Ministre qui opère le choix jouit ainsi de pouvoirs exorbitants des facultés morales des actionnaires ; il semble qu'il doive, de ce fait, encourir une responsabilité plus forte, correspondante à la part prépondérante qui lui est octroyée dans le destin de la Société.

Il est une autre disposition qui déroge à la loi de 1867 : les représentants de l'Etat ne sont pas tenus d'être eux-mêmes propriétaires d'actions. Les dispositions relatives au nombre d'actions nécessaire comme garantie de leur gestion sont applicables à l'Etat directement, en proportion du nombre de ses représentants. De même l'Etat n'est pas obligé de prendre ses représentants parmi les associés, puisqu'il est lui-même à la fois associé et administrateur et qu'il répond ainsi parfaitement aux conditions de l'article 22 de la loi de 1867. Nous savons que le choix de l'Etat est limité à une liste de fonctionnaires pris dans diverses administrations. Cette énumération répond à une double préoccupation : d'une part, éviter de laisser dans le choix la porte trop grande ouverte à la fantaisie et aux pressions extérieures ; d'autre part, ne pas brider l'Etat au point de l'empêcher d'être représenté par des personnalités

marquantes et qualifiées. Ce choix présente une très grande importance pour l'Etat et pour la Société ; il est à regretter seulement que les particuliers aient dû être exclus de cette liste générale au nom d'une limitation précise nécessaire.

Et puis, n'est-ce pas supprimer un puissant mobile d'activité que d'enlever aux représentants de l'Etat le mobile de l'intérêt personnel. Cette faculté spéciale et anormale qui appartient à l'Etat lui donne, comme la précédente, des droits extraordinaires que l'on peut redouter, si l'on se place au point de vue de la bonne marche de la Société, et qui devraient être équitablement accompagnés d'une responsabilité particulière.

Enfin, — dérogation plus importante encore que les précédentes, — ces administrateurs représentant l'Etat, nommés selon un mode privilégié, choisis dans des conditions d'indépendance et de liberté exceptionnelles, sont de plus irrévocables du fait d'une décision de l'Assemblée Générale. C'est une dérogation à l'article 22 de la loi du 24 juillet 1867 qui les déclare révocables à toute époque et sans clause dérogatoire possible, mais non à l'article 2004 du Code Civil qui fixe la théorie générale en matière de mandat et précise : « le mandant peut révoquer sa procuration quand bon lui semble ». L'Etat en effet garde la faculté de retirer leur mandat à ses représentants, mais l'Assemblée Générale, elle, n'a aucun pouvoir sur eux.

Ici encore, les représentants de l'Etat jouissent donc d'une situation à part ; ici encore, ils se différencient des autres administrateurs. Indépendamment des inconvénients sérieux que peuvent présenter ces différences de régime, il y a un point de vue plus grave : l'Etat, de par sa seule volonté, a ainsi la faculté de modifier la composition du Conseil et les intérêts de la Société peuvent être atteints en même temps que les siens propres. Aussi a-t-on prévu, pour garantir plus de stabilité, que la décision signée de deux Ministres devrait recevoir l'approbation d'une Commission spéciale. En cas de désaccord, les Ministres devront se prononcer à nouveau dans un arrêté motivé.

Il n'en reste pas moins que cette dérogation apparaît des plus graves et difficilement conciliable avec les principes de 1867. En effet, de deux choses l'une : ou bien, malgré leur choix

un peu particulier, les représentants de l'Etat, une fois installés au Conseil d'Administration, deviennent avant tout les mandataires de la Société afin de permettre une gestion homogène et utile — ce qui est dans l'esprit de la loi — et alors on ne conçoit pas quelle pourra être l'attitude de l'Assemblée Générale chargée de surveiller la gestion sociale en face d'administrateurs dont certains sont irrévocables et en dehors de son atteinte. Il est à craindre que son contrôle n'en soit considérablement gêné et que, dans un cas délicat, il n'y ait entre elle et l'Etat des heurts qui se traduiront avant toute chose par une gestion moins bonne ; ou bien, deuxième hypothèse, les représentants de l'Etat, même au sein de la Société, restent avant tout les mandataires de la puissance publique : alors cela est tout d'abord contraire à l'esprit de la loi tel qu'il résulte de multiples déclarations ; on ne comprend pas ensuite le rôle utile que peuvent remplir dans ces conditions de pareils administrateurs. Comme nous l'avons émis plus haut, ils assumeraient parfaitement ainsi un rôle de contrôleur mais point du tout d'administrateur actif, rôle dans lequel ils ne pourront qu'apporter des points de vue très souvent différents de ceux des autres, ce qui constituera un obstacle permanent à une heureuse gestion.

Telles sont dans leur ensemble les particularités qui président à la nomination des représentants de l'Etat au Conseil d'Administration des sociétés d' « économie mixte ». Les conditions de la représentation des autres collectivités dans ces sociétés n'ont pas été arrêtées de façon précise, mais il est certain qu'elle aura lieu dans des conditions analogues et toutes proportions gardées dans l'échelle hiérarchique administrative.

Elles peuvent se résumer en ceci : c'est que la personne publique, promue au rang d'administrateur par un certain nombre de lois, nomme ses représentants, les choisit, les révoque à son gré, sans que l'Assemblée Générale ait rien à voir là-dedans et, malgré cela, les mandataires siègent à égalité avec les autres et prennent la qualité de représentants de la personne morale qu'est la Société pour participer à sa gestion. Une seule gestion confiée à deux catégories d'administrateurs : les uns normalement sous la coupe des actionnaires réunis en

Assemblée Générale, les autres en dehors et soumis à une seule catégorie d'actionnaires ; ceux-ci, de plus, représentent des actionnaires qui ont à défendre un point de vue sinon opposé, du moins différent du point de vue social. Un manque d'homogénéité semble inévitable et il est beaucoup à craindre pour le succès des entreprises.

Avec tant de différences à leur origine, les mandataires de l'Etat, cautionnés par l'Etat lui-même, assument les mêmes fonctions que les autres administrateurs ; il serait normal qu'en échange de ces pouvoirs identiques ils encourrent une responsabilité semblable. Nous allons voir cependant qu'ils jouissent en cette matière d'un statut très particulier.

c) *Leur responsabilité.* — La responsabilité générale des administrateurs est prévue et édictée par l'article 44 de la loi du 24 juillet 1867 ainsi conçu : « Les administrateurs sont responsables conformément aux règles du droit commun, individuellement ou solidairement suivant les cas, envers la Société ou envers les tiers, soit des infractions aux dispositions de la présente loi, soit des fautes qu'ils auraient commises dans leur gestion... » (notamment en distribuant ou en laissant distribuer sans opposition des dividendes fictifs).

Ainsi les administrateurs peuvent encourir une double responsabilité :

1° A l'égard de la Société ils sont responsables en vertu de la théorie du mandat ; choisis parmi les associés, ils sont aussi liés par le contrat de société ; enfin, conformément au droit commun (art. 1382 et 1383 du Code Civil), ils sont tenus de réparer tous actes ayant occasionné un dommage par leur faute.

Ils peuvent être rendus responsables : soit d'une infraction dommageable à la loi et aux statuts, textes qui précisent les conditions du mandat qu'ils ont accepté, soit de fautes de gestion accomplies strictement dans le cadre même de leurs attributions. Par faute de gestion, il faut entendre même la simple maladresse ou la négligence ; ces actes en effet constituent bien une faute contractuelle qui viole le contrat qui les lie : mandat d'administrer et de bien administrer.

2° Envers les tiers, ils ne sont liés par aucun contrat, aussi leur responsabilité ne peut-elle naître que d'un dommage commis par leur délit ou quasi-délit, conformément aux articles 1382 et 1383 du Code Civil. Il faut pour cela qu'il y ait infraction à la loi ou aux statuts, les administrateurs ne pouvant être rendus responsables vis à vis des tiers d'une administration simplement mauvaise qui ne les aurait pas fait excéder leurs pouvoirs.

La responsabilité des administrateurs est tantôt civile, tantôt pénale, ou à la fois civile et pénale.

La responsabilité civile est celle que nous venons d'envisager ; elle existe dans les cas prévus par les articles 42 et 44 de la loi de 1867 et les articles 1991 et suivants du Code Civil sur le mandat, ou les articles 1382 et 1383 du Code Civil (droit commun). Cette responsabilité est en principe individuelle ; pour les fautes de gestion ils seront tous présumés responsables et c'est à ceux non coupables à prouver qu'ils n'ont rien à se reprocher ; pour les délits et quasi-délits, par contre, c'est au demandeur à assigner individuellement telle et telle personne. Elle sera solidaire si une faute commune a été commise ou si une simple négligence générale est constatée. Ces cas de solidarité résultent du droit commun ; ce sera chaque fois qu'il est impossible de distinguer et de reconnaître la part que chacun a pu prendre au fait dommageable.

La responsabilité pénale vise certaines fautes mentionnées spécialement aux articles 13, 14 et 15 de la loi de 1867 et les délits de droit commun visés par l'article 405 du Code pénal. Elle peut être aussi individuelle ou solidaire et dans ce cas elle résulte automatiquement de l'article 55 du Code pénal.

Tel est le droit commun en matière de responsabilité des administrateurs d'une société. L'esprit est facile à saisir ; il repose d'une part sur la théorie du mandat : il est normal qu'un mandant puisse poursuivre son mandataire lorsqu'il est sorti des termes de son contrat ou lorsqu'il l'a mal exécuté ; d'autre part, les délits de droit commun donnent droit à poursuite soit de la part des actionnaires, soit de la part des tiers.

Dans ces conditions, on comprend que ce soit l'Assemblée Générale qui exerce l'action en responsabilité vis à vis ceux de ses mandataires qui se sont rendus coupables d'une faute.

D'ores et déjà il nous apparaît que cette législation ne peut pas être appliquée fidèlement et entièrement aux représentants de l'Etat au Conseil d'Administration d'une « société mixte ». En effet, les représentants de l'Etat ne sont ni actionnaires, ni administrateurs proprement dits ; ce serait les frapper bien durement que de les rendre personnellement responsables et il est même probable que rarement une personne accepterait de courir pareil risque sans avoir en compensation l'espoir de toucher les bénéfices élevés d'un associé. Ce serait ensuite pour la société encaourir à peu près certainement la non solvabilité de ces membres.

Il s'agit donc de savoir si l'on peut appliquer directement à l'Etat, associé et administrateur en titre, les règles habituelles en matière de responsabilité que nous avons énoncées plus haut.

La question a été très discutée lors de la préparation du décret de 1923. MM. Percerou et Berthélemy, consultés à cet effet, tendaient à dénier à l'Etat toute responsabilité en invoquant le fait qu'il n'existe « aucun moyen de contrainte » pour obliger l'Etat à « ordonnancer une créance juridictionnellement déterminée ». L'argument est sérieux, mais en pratique l'Etat a déjà été condamné bien des fois devant des juridictions variées et il s'est toujours acquitté de bonne foi.

En sens contraire, la pratique offre des exemples multiples qui prouvent une évolution de la jurisprudence à cet égard ; celle-ci tend à renvoyer devant les tribunaux judiciaires les litiges où figure l'Etat du fait d'un acte de commerce. En d'autres termes, elle l'assimile à ce point de vue à des particuliers. Cela dénote d'ailleurs le même esprit que l'introduction progressive du droit commun dans les rapports de l'Etat industriel avec ses clients, — comme pour le téléphone, — sans avoir à faire acception des règles du droit administratif concernant la gestion des intérêts privés de l'Etat.

Dans le sens de la compétence judiciaire pour les contrats privés, on peut citer avant-guerre, à l'appui de cette thèse, un arrêt du Tribunal des Conflits (4 juin 1910, affaire de la Compagnie d'Assurances « Le Soleil »), un arrêt du Conseil d'Etat du 31 juillet 1912 (affaire Société de Granit Porphyroïde des Vosges contre Ville de Lille). Pendant la guerre, l'Etat assume

de nombreux services, notamment comme armateur, comme assureur maritime (loi du 10 avril 1915). Dans l'affaire du voilier *Général Boisseffre*, par un arrêt du 23 décembre 1921, le Conseil d'Etat décline sa compétence en invoquant un motif de droit : le contrat passé entre l'Etat assureur et l'armateur assuré est un contrat de droit commun. En réalité sa décision repose sur un motif de fait : d'autres tribunaux judiciaires s'étant déjà prononcés dans des cas semblables, il fallait éviter des contrariétés de décisions. Quoi qu'il en soit, le critérium qui semble en résulter est celui-ci : si le contrat renferme les clauses ordinaires des conventions entre particuliers, c'est un contrat de droit commun. Le Conseil d'Etat montre peut-être une méfiance générale contre les tribunaux judiciaires, cependant il a recours à leur compétence soit pour des affaires d'importance minime, soit pour des affaires très graves susceptibles de compromettre le droit individuel.

C'est pourquoi la Commission avait jugé qu'on pouvait, en cette circonstance où l'Etat accomplit un acte de commerce en entrant dans un Conseil d'Administration, lui faire assumer la responsabilité de droit commun, responsabilité d'ordre contractuel.

Ce point de vue a-t-il triomphé ? Il semble que non d'après M. Garcin (1). Ce serait à déplorer avec lui à cause de toutes les complications que ferait naître cette différence de traitement.

Il y a, dit-il, deux catégories d'administrateurs : les simples particuliers qui pourront être actionnés en responsabilité par les autres actionnaires ou par des tiers conformément au droit commun et devant les tribunaux civils, — et les représentants de l'Etat qui engageront bien leur commettant, mais dont la responsabilité devra être mise en cause devant le Conseil d'Etat.

Il souligne les inconvénients graves qui en résultent : le même acte comportera des sanctions différentes et pourra même soulever des conflits entre la Cour d'Appel et le Conseil d'Etat.

(1) Cf. Revue des Sociétés (mars 1924) : L'évolution de l'économie mixte en France.

D'autre part, la mise en cause de l'Etat est bien plus difficile à réaliser que celle des simples particuliers. Enfin, les particuliers pourront être condamnés à des dommages-intérêts alors que l'Etat sera exonéré, pour un même fait, par la juridiction administrative estimant qu'en droit public la responsabilité du Trésor ne peut être engagée sans un texte formel qui la prévoit.

Ce système réalise, comme le remarque très justement M. Garcin, un véritable bouleversement du droit français.

Quoi qu'il en soit, devant les tribunaux civils (bien préférables) ou devant les tribunaux administratifs, c'est l'Etat qui est rendu responsable des fautes individuelles accomplies par ses mandataires ; c'est lui aussi qui sera poursuivi, conjointement aux autres administrateurs représentant des actionnaires de droit commun, au cas de responsabilité solidaire. Il pourra de ce fait être condamné soit jusqu'à concurrence de la valeur des actions de garantie qu'il doit déposer au lieu et place de ses mandataires, soit même au delà de cette valeur, selon le droit commun qui déclare qu'en certains cas les administrateurs pourront être poursuivis jusqu'à concurrence de la valeur de tous leurs biens. L'Etat pourrait ainsi en théorie être frappé sans aucune limite. On espère seulement que pratiquement les dommages ne seront jamais assez élevés pour compromettre sa situation financière ou l'équilibre de son budget. Ces dispositions s'entendent, cela va de soi, de la responsabilité civile. Il est prévu d'ailleurs un recours possible de l'Etat contre son mandataire lorsque celui-ci, pour déclancher sa responsabilité, aura commis une véritable faute personnelle.

Par contre ces mandataires seront seuls et directement répressibles au cas de responsabilité pénale. Cela se conçoit : d'abord, parce que l'Etat, personne morale, n'est pas susceptible d'encourir une peine corporelle quelle qu'elle soit ; ensuite, ce serait par trop contraire à sa dignité de puissance publique ; enfin, cette disposition se justifie en ce sens que, lorsqu'il y aura une responsabilité pénale de prononcée, c'est que les administrateurs auront accompli une faute lourde, criminelle, sciemment et individuellement.

Tel est le système prévu pour la répartition des responsabilités.

Il est juste de dire qu'on a cherché à compenser ce que le système pouvait présenter de trop rigoureux pour les mandataires de l'Etat et les faire hésiter avant d'accepter une pareille tâche en leur conférant par dérogation au droit commun le bénéfice direct des jetons de présence et tantièmes revenant ordinairement aux administrateurs. On s'est basé pour justifier cette disposition sur ce fait que tout cela est une rémunération du travail personnel et rétribue la présence effective aux délibérations.

Ce statut des administrateurs représentant l'Etat au Conseil d'Administration des sociétés d' « économie mixte » bouleverse profondément le système rationnel conçu dans la loi de 1867. Il apparaît normal que ceux qui ont le pouvoir aient aussi au moins la responsabilité de leurs fautes. C'est un principe de droit commun qui trouvait heureusement sa place dans la législation sur les sociétés. Et voici que dans les sociétés d' « économie mixte », à côté des administrateurs ordinaires, il y aura d'autres mandataires qui leur seront assimilés au point de vue des pouvoirs qu'ils détiendront, mais qui auront une responsabilité toute différente, bien moindre. Voici une situation privilégiée, anormale, antijuridique même puisqu'elle est une violation profonde de l'esprit et de tout le système rationnel de 1867.

On peut se demander encore une fois quelle harmonie régnera entre ces deux catégories d'administrateurs dont les uns seront actionnaires et responsables, les autres non associés et en partie irresponsables. Il ne semble pas possible que ces deux catégories apportent la même liberté d'esprit, le même souci des intérêts de la société, la même vigilance et la même application.

En prêtant aux fonctionnaires choisis par l'Etat pour le représenter toutes les qualités morales qui leur sont certainement familières, on peut tout de même douter de l'intérêt qu'ils prendront à la gestion des affaires où on les aura placés. Il peut être à craindre qu'ils y apportent des vues désintéressées et défendent quelquefois l'intérêt général d'un point de vue trop utopique ou tout au moins trop contraire à la vitalité même de la société.

Or, il est à remarquer que c'est aussi bien le devoir d'un mandataire de suivre les directives de son mandant, que celui

d'un administrateur de prendre l'intérêt de la société qu'il dirige. Ces deux obligations se superposent chez un administrateur ordinaire. Elles risquent au contraire de se heurter et de se contrarier chez un représentant de l'Etat. Il devra, dit-on, suivre avant toute chose les intérêts de la Société sans perdre de vue les intérêts généraux. C'est un rôle extrêmement délicat à remplir ; il pourra certes être tenu avec succès, mais cela dépendra beaucoup des personnalités qui auront été choisies pour représenter l'Etat et du genre d'entreprises aux destinées desquelles elles contribueront à présider. Nous ne pensons pas évidemment que les particuliers, par principe, ne puissent faire marcher une entreprise qu'en violant l'intérêt général ; mais un chef d'industrie aime à avoir les mains libres, et c'est plutôt cette menace d'une intervention publique égoïste qui risquera de nuire à la bonne marche des sociétés où figurera l'Etat.

Observations sur le Chapitre II

Nous en avons fini avec l'exposé des principaux points juridiques du statut particulier des représentants de l'Etat dans les Conseils d'Administration des sociétés anonymes. Nous avons constaté sans peine que cette notion de l'Etat administrateur rentre difficilement dans le cadre des principes applicables aux sociétés. On n'a pu y arriver qu'au prix de dérogations plus ou moins graves à ces principes, tels qu'ils résultent de la loi du 24 juillet 1867. Nous avons présenté quelques-unes des conséquences immédiates à redouter pour la vitalité du système.

Avant d'entreprendre la conclusion générale de cette étude, nous nous contenterons ici de souligner ce fait très grave que, dans les lois envisagées, on a porté atteinte à des principes essentiels qui forment la base de notre activité économique. Le domaine de ces dérogations est encore restreint et quant à leur portée et surtout quant à leur champ d'application. Mais qui empêchera demain l'Etat d'abroger d'autres principes plus essentiels encore — la propriété déjà atteinte, la liberté — soit pour satisfaire ses besoins d'immixtion dans l'activité économique, soit pour augmenter sa puissance politique ?

Nous évoquerons encore ici tout le désordre qui ne manquerait pas de bouleverser l'activité générale du pays si, dans un système généralisé, l'Etat fixait autoritairement quels exploitants seraient chargés de telle ou telle entreprise, s'il s'immisçait dans chacune de ces entreprises sans seulement justifier la part d'influence prise par des intérêts correspondants dans le capital ou s'il se déclarait administrateur irrévocable et irresponsable. Ce serait en somme le tableau de l'arbitraire le plus décevant. Dans les lois et projets de lois étudiés, le même spectacle nous est offert, en petit il est vrai, encore voilé et imprécis ; on ne peut s'empêcher cependant d'y porter beaucoup d'attention en pensant à l'avènement possible de systèmes économiques et sociaux nouveaux — perspective à juste titre inquiétante — dont les premières manifestations d'« économie mixte » étudiées ne seraient que les signes précurseurs.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Le système d' « économie mixte », dont nous venons d'étudier l'évolution dans les principaux pays étrangers et en France, est intéressant non seulement en lui-même mais encore si on l'observe dans le vaste ensemble des institutions juridiques modernes.

M. Duguit a résumé dans un recueil de conférences (1) les grandes lignes du mouvement juridique international. D'après lui, la Déclaration des Droits de l'Homme et le Code Napoléon reposent sur une conception purement individualiste du droit. Aujourd'hui, par contre, s'élabore un système fondé sur une conception essentiellement socialiste, c'est-à-dire basé sur l'idée d'une fonction sociale s'imposant aux individus et aux groupes. On y déclare notamment que chaque richesse doit être exploitée selon sa meilleure destination possible ; que la propriété n'est plus qu'une fonction sociale dont les gouvernants peuvent et doivent réglementer l'exercice.

Il nous paraît que l'institution qui a fait l'objet de cette étude, et qui repose fondamentalement sur la participation de l'Etat, sous des formes privées, au capital et à la gestion de certaines entreprises, rentre bien dans l'évolution générale notée par M. Duguit. Il se pourrait ainsi que ce mouvement particulier fasse partie d'un grand courant international d'idées et d'institutions. On n'aurait plus dans ce cas qu'à s'incliner devant le fait inévitable et qu'à chercher les moyens d'améliorer le système sans plus discuter s'il convient ou non de l'adopter. C'est ce que nombre d'esprits compétents pensent à l'heure actuelle. Il s'agirait en somme d'accepter l'avènement de ce nouveau mode d'activité, en se basant sur cette idée foncièrement vraie que, si le droit est d'un côté un facteur puissant de la vie économique, il subit aussi très fortement la pression des événements.

(1) L. DUGUIT : Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon, Paris, 1920.

Que si l'on admet dans une certaine mesure le caractère fatal de cette introduction dans le droit concret d'un principe économique nouveau, appelé d'un nom générique « économie mixte », nous avons assez vu cependant, au cours de cette étude, tous les inconvénients, les dangers même que présentait le système pour ne pas chercher, malgré tout, quelles règles directrices pourraient être apportées à sa mise en œuvre, susceptibles tout au moins de limiter raisonnablement son application ou de l'améliorer sur certains points.

La délimitation des cas où le système pourra être d'un emploi utile, la détermination d'un cadre précis dans lequel l'institution pourra se mouvoir légalement sont deux choses d'autant plus désirables que nous avons vu, dans les exemples étudiés, avec quelle facilité le droit privé actuel est violé pour satisfaire à la destination spéciale du mode de gestion envisagé. Nous avons relevé notamment maintes et maintes dérogations aux lois sur les sociétés. Nous ne pensons pas que la législation commerciale établie — malgré les imperfections inévitables d'une codification cependant utile, voire même indispensable à l'activité économique du pays — puisse sans danger être méconnue, modifiée profondément, bien qu'indirectement, par les dispositions arbitraires d'une loi qui pour satisfaire à certaines tendances particulières n'hésite pas à bouleverser le cadre économique général supérieur où jusqu'à nouvel ordre toute l'activité économique devrait se ranger, obéissant à un besoin d'uniformité et de stabilité inséparable de la vie des affaires.

Il importe avant tout, avons-nous dit, de délimiter les cas où pourra s'appliquer utilement l'« économie mixte ». Elle obéit, nous avons vu, à des tendances étatistes et syndicalistes ; elle est liée dans son développement à l'évolution des doctrines, à la forme des gouvernements et plus généralement à la pression habituelle des événements. Nous croyons, pour notre part, que le système traduit par dessus tout une poussée syndicaliste qui cherche à se faire jour, sous le couvert de l'aide réglementaire et puissante de l'Etat. C'est ainsi que dans les premiers exemples étudiés, les réalisations syndicalistes sont encore timides ; le plus souvent, l'Etat sollicité a entendu se réserver la part du lion en rémunération de son intervention.

La formule des collectivités publiques actionnaires et administrateurs de sociétés peut renfermer l'avènement d'un nouvel étatsisme; mais nous pensons que cela n'est point trop à craindre parce que l'administration publique, sous ses formes anciennes, est suffisamment décriée et parce qu'on s'apercevra vite que, même sous la forme d'une société privée, la gestion ne sera guère meilleure si l'Etat y conserve une majorité écrasante. Le système de l'Etat actionnaire nous paraît beaucoup plus à redouter si l'on considère les perspectives de syndicalisme — syndicalisme encore timide et caché — auxquelles il semble devoir ouvrir la porte. Nous ne croyons pas en effet, pour notre part, qu'un régime économique où la production appartiendrait, — par le moyen d'actions aisément souscrites et par l'intermédiaire de sièges avantageusement acquis dans les Conseils d'Administration — aux collectivités et aux groupes de producteurs intéressés diversement à chaque branche d'activité, nous ne croyons pas qu'un pareil régime puisse être utilement créateur. D'où la nécessité de ne pas le répandre sans nécessité.

Nous avons remarqué d'autre part que le système d' « économie mixte » a été utilisé tantôt pour des entreprises déjà soumises à l'administration publique — comme les monopoles, comme certains services publics —, tantôt pour mettre sous la coupe de la puissance publique certaines exploitations jusqu'alors soumises à la libre initiative privée.

En ce qui concerne les premiers de ces cas, nous avons déjà dit — mais il importe que nous le répétions ici — qu'ils nous paraissaient constituer un progrès indiscutable par rapport à la régie directe, par rapport même à la concession et à la régie intéressée. Tous les inconvénients signalés : lenteur bureaucratique, irresponsabilité, non productivité, disparaîtront dans une bonne mesure si l'on confie la gestion de ces services à une « entreprise mixte » où les formes traditionnelles privées viendront apporter plus de souplesse, plus d'intérêt, plus d'économie dans la gestion, où la participation des intéressés, des particuliers plus spécialement, permettra de diriger l'entreprise vers des fins qui la servent mieux que des appétits égoïstes. Mais il faudra prendre garde lorsqu'on opérera la répartition des influences qui devront s'exercer au sein de la

Société, de ne pas opposer des intérêts trop divergents qui, tirant chacun dans un sens différent, empêcheraient toute gestion productrice pour l'intérêt général. Cette question de répartition des influences est une question infiniment délicate; elle devra se baser sur la valeur respective des intérêts de chacun dans le succès de l'entreprise. Un moyen de prévenir dans une certaine mesure les déboires à redouter en cette matière est d'obliger chaque collectivité à assumer une participation financière en rapport avec le rôle qu'elle est appelée à jouer dans l'administration. Nous reviendrons là dessus un peu plus loin.

Ainsi, dans ce cas particulier d'application, nous serions assez partisan du système. Il pourrait, croyons-nous, être généralisé sans inconvénients; il apporterait même aux services publics et aux monopoles d'intérêt national des conditions d'exploitation nettement plus favorables que les conditions actuelles et ce serait tout profit pour la bonne marche du service, pour les usagers, pour les collectivités intéressées et l'Etat lui-même.

Mais l'Etat, en souscrivant des actions et en bénéficiant de l'octroi de sièges au Conseil d'Administration de certaines sociétés, a trouvé aussi dans ce procédé un moyen de s'immiscer dans des exploitations jusque là privées, sous le prétexte très vague qu'elles s'appliquaient à mettre en valeur des richesses d'un intérêt économique primordial et d'une importance trop grande pour ne relever que de la seule initiative privée.

Nous avons vu, au cours de notre exposé, toutes les entreprises industrielles qui ont tenté l'activité économique de l'Etat : utilisation de l'énergie hydraulique, mines, distribution du courant électrique, certaines industries, aménagement de rivières, construction d'habitations, etc... Etant donnée là trop grande généralité du critérium choisi, pareille évolution pourrait être étendue à la plupart des entreprises s'il n'y avait pas une raison financière qui empêche l'Etat d'assumer la charge de trop grosses participations. Or, nous avons vu que, par le moyen d'un capital fictif alloué à l'Etat, celui-ci s'arrogeait le plus souvent des droits d'administrateur sans rien déboursier. Sans anticiper sur la gravité de cette dérogation au droit commun, il nous est permis ici de remarquer tout le

danger que renferme un pareil procédé au cas où il viendrait à être généralisé. La production ainsi socialisée manquerait de stimulant puisque le profit direct serait en majeure partie remplacé par des bénéfices indirects consentis sous la forme d'avantages matériels concédés aux usagers actionnaires. A notre avis, la production privée nous semble très supérieure à ce mode de production, d'autant plus qu'il vaut encore mieux une gestion peut-être un peu égoïste mais unique, qu'une administration confiée à une foule d'intérêts divers forcément divergents. La gestion purement privée nous paraît même plus sûre qu'une administration mixte où participerait l'Etat seul en fait de collectivités publiques : les particuliers d'eux-mêmes ne sont pas fatalement enclins à violer l'intérêt général et nous craignons que la présence de l'Etat, chargé de défendre ce point de vue spécial, n'apporte aucun profit nouveau à la collectivité, mais au contraire gêne la bonne marche de la société par les craintes — peut-être injustifiées — que pourront éveiller en lui certaines mesures normales de gestion.

En résumé, nous pensons que si le système d' « économie mixte » peut rendre des services appréciables lorsqu'il répond à une intervention publique réellement indispensable et supplée aux inconvénients de la régie pure, il n'en demeure pas moins que la commodité de ses procédés, en quelque sorte extra-légaux, ne doit pas servir à étendre la mainmise de l'Etat sur le domaine normal de l'activité privée au delà des limites raisonnables basées sur une juste conception de l'intérêt général.

Mais il ne suffit pas, à notre avis, de limiter prudemment l'extension que l'on peut être tenté de donner à ce système dans des applications nouvelles. Il faut aussi, avons-nous dit, l'améliorer dans ses principes et chercher le plus possible à respecter les règles générales posées en 1867, en matière de sociétés, qui si elles ne sont pas parfaites n'en forment pas moins un statut stable et sûr et par là même favorable à une activité économique productrice.

On a essayé de justifier la présence de l'Etat dans ces sociétés, comme associé et comme administrateur, en se fondant sur l'utilité de la participation d'autres collectivités

intéressées. L'Etat, a-t-on dit, se doit d'apporter entre les intérêts divers accolés dans une même entreprise un trait d'union ; il doit permettre à tous ces points de vue, peut-être divergents, de se réunir, de converger vers un même objectif : l'intérêt général représenté et défendu par l'Etat.

Cette idée est assez soutenable ; mais elle ne justifie nullement qu'on donne à l'Etat une grosse majorité au sein de ces sociétés. C'est là en effet un rôle qui repose sur une influence morale plutôt que sur l'imposition d'une volonté prédominante. L'Etat serait très suffisamment armé pour manifester cette activité s'il possédait une simple minorité dans les Conseils d'Administration. Ainsi il pourrait exercer une influence utile du point de vue général et d'un autre côté ne troublerait pas la gestion proprement dite de l'affaire en apportant en majorité des conceptions, peut-être très belles, mais trop éloignées du souci direct des intérêts matériels de la société. L'Allemagne nous a montré des exemples où est réalisé un pareil équilibre ; nous croyons pour notre part que c'est précisément à ce rôle effacé de l'Etat qu'il appartient d'attribuer le succès particulier rencontré par la formule dans ce pays.

Du point de vue juridique enfin, bien des dérogations apportées arbitrairement aux dispositions légales concernant les sociétés pourraient être évitées : on respecterait le droit établi et ce serait grand bien pour la société d'« économie mixte » elle-même. L'Etat, n'assumant une majorité que pour la gestion des services publics et une simple minorité d'influence dans certaines entreprises purement industrielles, à côté d'autres collectivités, pourrait plus facilement souscrire financièrement les actions correspondant à sa part dans la gestion ; on éviterait ainsi d'avoir recours au procédé artificiel, illégal et dangereux du capital fictif dont nous avons déjà souligné toute la gravité.

Pour garantir en outre plus de compétence chez ses représentants au Conseil d'Administration, ceux-ci, indépendamment des listes de fonctionnaires offertes par la loi, pourraient être choisis aussi parmi les civils de façon que cette seule qualité ne prive plus la Société de capacités peut-être utiles.

A ces représentants, l'Etat pourrait confier provisoirement, en tant qu'ils remplissent les fonctions d'administrateurs, les

bénéfices d'un certain nombre d'actions calculé de façon à leur donner un stimulant personnel suffisant pour garantir une gestion appliquée et mieux inspirée, sans que cela toutefois puisse leur faire oublier le point de vue général qu'ils ne doivent jamais perdre de vue. De cette façon encore, ils pourraient être plus facilement atteints par l'Etat au cas où celui-ci, poursuivi pour une de leurs fautes, se retournerait contre eux, coupables personnellement. Ces représentants d'autre part assumeraient plus facilement et plus volontiers des fonctions qui ne comporteraient pas pour eux que des risques sans grands avantages matériels.

Enfin, s'il est difficile de ne pas laisser à l'Etat un pouvoir suprême sur la révocation de ses administrateurs — qu'il choisit lui-même — sans blesser l'idée de souveraineté et surtout sans enlever toute efficacité aux mesures d'intervention stipulées en sa faveur, on pourrait cependant permettre à l'Assemblée Générale de formuler, avec une solennité et une importance variables, des observations à l'Etat, relatives à ses administrateurs, observations qui n'engageraient pas l'Etat mais l'obligeraient toutefois à réfléchir.

On se rapprocherait ainsi du statut normal des sociétés anonymes et nous croyons que les « sociétés mixtes » n'en marcheraient que mieux.

Telles sont les limites et les modifications que nous souhaiterions voir apporter à l'institution nouvelle de l'« économie mixte ». Nous pensons qu'ainsi — surtout si elle répond à une nécessité du droit international comme nous en avons émis l'hypothèse au début de cette conclusion — la formule pourrait rendre de réels services dans cette partie du domaine économique qui semble avoir besoin de l'intervention publique ; mais il faut par dessus tout — à notre avis — se défendre contre un emballement exagéré pour cette formule nouvelle et se garder d'y voir d'ores et déjà le système idéal de production qui généralisé amènerait un progrès social et économique considérables. Comme toute chose nouvelle, celle-ci demande à être examinée impartialement et ne doit recevoir des suffrages enthousiastes qu'après des résultats probants, indiscutables. En attendant, nous pensons qu'il serait sage de s'en tenir aux réserves que nous avons formulées, relatives aux applications utiles dont elle est susceptible.

BIBLIOGRAPHIE

Annuaire de la Houille Blanche, depuis 1918.

ANTONELLI. — *Les Sociétés anonymes d'économie mixte*. Revue des sociétés, Février 1923.

ASSOCIATION FRANÇAISE POUR LE DÉVELOPPEMENT DES TRAVAUX PUBLICS. — *Les grands travaux publics et notre outillage pendant et après la guerre*. Paris, 1917.

BACH Lydia. — *Le droit et les institutions de la Russie soviétique*. Paris, 1923.

BACQUET. — *Des biens qui n'appartiennent à personne et des biens dont l'usage est commun à tous les hommes*. Thèse Paris, 1921.

BERTHELEMY. — *Traité élémentaire de droit administratif*.

BLUNTSCHLI. — *Théorie générale de l'Etat*. Paris, 1891.

BONIFACY. — *Le service public de la distribution de l'énergie*. Thèse Paris, 1921.

BORDEAUX. — *La question du Rhône*. Paris, 1920.

BOURGUIN. — *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*. Paris, 1913.

BOUVIER. — *Les régies municipales*. Paris, 1910.

BOYER. — *Les conventions conclues entre l'Etat et les Compagnies françaises de Navigation*. Thèse Paris, 1918.

CARNOT. — *L'étatisme industriel*. Paris, 1920.

COSENTINI. — *La société future : individualisme ou collectivisme*. Revue internationale de sociologie, 1905.

DELEMER. — *Le bilan de l'étatisme*. Paris, 1922.

DEVÈZE. — *Aujourd'hui. Etude pour l'après-guerre économique*. Paris, 1919.

DOLBEAU. — *L'Etat actionnaire et administrateur*. Gazette des Sociétés, 1923.

DUGUIT. — *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*. Paris, 1912.

FREUD. — *Die gemischtwirtschaftliche Unternehmung, eine neue gesellschaftsform*. Deutsche Juristenzeitung, 15 septembre 1911.

GANE. — *Les solutions économiques roumaines. La commercialisation des entreprises d'Etat*. Paris, 1924.

GARCIN. — *L'évolution de l'économie mixte en France*. Revue des Sociétés, Mars 1924.

- GÉRIN. — *Les forces hydrauliques aux points de vue économique et juridique*. Thèse Lyon, 1921.
- GHEUDE. — *Exploitation des chemins de fer vicinaux en Belgique*, Bruxelles, 1909.
- GIDE. — *Economie politique*. Paris, 1923.
- GODDE. — *Etude sur la responsabilité des administrateurs des Sociétés anonymes*. Thèse Aix, 1911.
- GUILHON. — *Etude au point de vue civil de la loi du 16 octobre 1919 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique*. Thèse Paris, 1921.
- GUYOT. — *La gestion par l'Etat et les municipalités*. Paris, 1913.
- HAURIUO. — *Précis de droit administratif et de droit public*. Paris, 1921.
- JOURDAN. — *Du rôle de l'Etat dans l'ordre économique*. Paris, 1882.
- KAEPPÉLIN. — *Le système dit « d'économie mixte » dans les entreprises publiques en Allemagne*. Revue d'économie politique, 1920.
- KAEPPÉLIN. — *Des projets de monopole de l'énergie électrique en Allemagne*. Thèse Paris, 1921.
- KLEIN. — *Les socialisations du temps de guerre*. Annales de la régie directe, 1914-15, p. 218.
- LESAGE. — *L'achat des actions de Suez*. Paris, 1906.
- LESAGE. — *Les câbles sous-marins allemands*. Paris, 1915.
- LESCŒUR. — *Essai historique et critique sur la législation des sociétés commerciales en France et à l'étranger*. Paris, 1877.
- LINDEMANN. — *La municipalisation en Allemagne*. Annales de la régie directe, 1921-22, p. 257.
- LYON-CAEN et RENAULT. — *Traité de droit commercial*.
- MASSE. — *La production des richesses*. Paris, 1925.
- MICHEL. — *Le contrôle économique des sociétés et ses rapports avec leur nationalité*. Paris, 1923.
- MILHAUD. — *Les régies et leur évolution*. Annales de la régie directe, 1917-18, p. 5.
- MILHAUD. — *La marche au socialisme*. Paris, 1920.
- MINOST. — *Une méthode internationale d'exploitation. L'intervention gouvernementale et diplomatique dans les grandes entreprises*. Thèse Paris, 1917.
- MIREAUX. — *Les nouvelles formules d'organisation économique*. Revue politique et parlementaire, Mars 1923.
- DE MOLINARI. — *La société future*. Paris, 1899.
- OLPHE-GAILLARD. — *La force motrice au point de vue économique et social*. Paris, 1914.
- PANDECTES BELGES. — *Loi du 24 juin 1885*, tome 18. — *Société intercommunale*, tome 100.

- PASINOMIE. — *Loi du 24 juin 1885 sur les chemins de fer vicinaux belges.* Bruxelles, 1885.
- PASSOW. — *Die gemischt privaten und öffentlichen Unternehmungen auf dem gebiete der Elektrizität — und Gasversorgung des Strassenbahnwesens.* Iéna, 1912 ; Fischer.
- PICK Karl. — *Nouvelles formes de l'économie publique en Autriche.* Annales de la régie directe, 1921-22, p. 226.
- PICK Karl. — *Les entreprises communautaires en Autriche.* Ibid., p. 105.
- PIERSON. — *Traité d'économie politique.* Paris, 1917.
- ROLLAND. — *Rapport à la Société d'Etudes Législatives.* « *L'Etat actionnaire* ». Bulletin de la Société d'Etudes Législatives, 1924, N^{os} 1, 2, 3.
- SCHATZ. — *L'entreprise gouvernementale et son administration.* Paris, 1922.
- SEMAINES SOCIALES DE FRANCE, Strasbourg. — *Le rôle économique de l'Etat.* Paris, 1922.
- STAAT. — *Une entreprise d'économie mixte. L'électricité de Strasbourg.* Paris, 1925.
- THALLER. — *Traité de droit commercial.* Paris, 1910.
- TOCHON. — *Le développement de l'outillage national.* Revue politique et parlementaire, Septembre 1923.
- TRUCHY. — *Economie politique.* Paris, 1923.
- TRUCHY. — *L'Etat actionnaire et administrateur de sociétés.* Communication à la Société d'Economie Politique, séance du 5 mars 1923.
- VANDERVELDE. — *Le collectivisme et l'évolution industrielle.* Paris, 1900.
- VANDERVELDE. — *Le socialisme contre l'Etat.* Paris, 1918.
- VAVASSEUR. — *Traité des sociétés.* Paris, 1910.
- VILLEY. — *Du rôle de l'Etat dans l'ordre économique.* Paris, 1882.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION. — LE ROLE ECONOMIQUE DE L'ETAT

	Pages
§ 1. — Sa nécessité	1
§ 2. — Son étendue	4
§ 3. — Ses formes. Formes classiques. Forme nouvelle : l'économie mixte ou l'Etat actionnaire et admi- nistrateur	11

PREMIERE PARTIE

Les divers cas d'application de l'économie mixte	17
--	----

CHAPITRE I. — LES ENTREPRISES AVANT LA GUERRE	18
---	----

<i>Section I.</i> — Entreprises dont l'origine se rattache à une question de technique	18
---	----

§ 1. Services publics municipaux	19
--	----

§ 2. — Services alimentaires	22
------------------------------------	----

<i>Section II.</i> — Entreprises liées à une question d'intérêt national	23
---	----

§ 1. — Services publics proprement dits (Société Nationale des chemins de fer vicinaux belges, p. 25 à 31)	24
--	----

§ 2. — Exploitation des richesses nationales ou internationales	31
--	----

Allemagne	32
-----------------	----

Angleterre	33
------------------	----

Entreprises internationales	34
-----------------------------------	----

<i>Section III.</i> — Entreprises nées d'une préoccupation sociale (Italie, France)	36
--	----

Observations sur le chapitre premier	38
--	----

	Pages
<i>Section II.</i> — Exploitation de richesses nationales	81
§ 1. — Entreprises ayant pour partie le caractère de service public	82
a) Loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique	82
Décret du 18 octobre 1923	92
Applications	98
b) Loi du 27 mai 1921 relative à l'aménagement du Rhône	99
c) Aménagement de la Dordogne	103
§ 2. — Entreprises ayant un caractère presque uni- quement commercial	110
a) Potasse	110
b) Ammoniaque	114
<i>Section III.</i> — Œuvres sociales	118

DEUXIEME PARTIE

Critique du système	121
CHAPITRE I. — CRITIQUE GÉNÉRALE DU SYSTÈME	122
<i>Section I.</i> — Part d'étatisme contenue dans le système ..	122
<i>Section II.</i> — Part de syndicalisme contenue dans le système	128
CHAPITRE II. — EXAMEN JURIDIQUE DU SYSTÈME	132
<i>Section I.</i> — Critiques du système motivées par des règles de droit public	133
<i>Section II.</i> — Critiques soulevées par des règles du droit commercial	142
§ 1. — Particularités relatives à la formation du capital	144
§ 2. — Non proportionnalité entre la participation au capital et à la gestion	147

	Pages
§ 3. — Particularités relatives à l'administration des sociétés d'économie mixte	153
a) Leur caractère particulier	153
b) Leur nomination	155
c) Leur responsabilité	159
Observations sur le chapitre II	165
CONCLUSIONS GÉNÉRALES	167
BIBLIOGRAPHIE	175

Vu : *Le Président de la thèse,*
GERMAIN-MARTIN.

Vu : *Le Doyen,*
BERTHELEMY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. LAPIE.

